

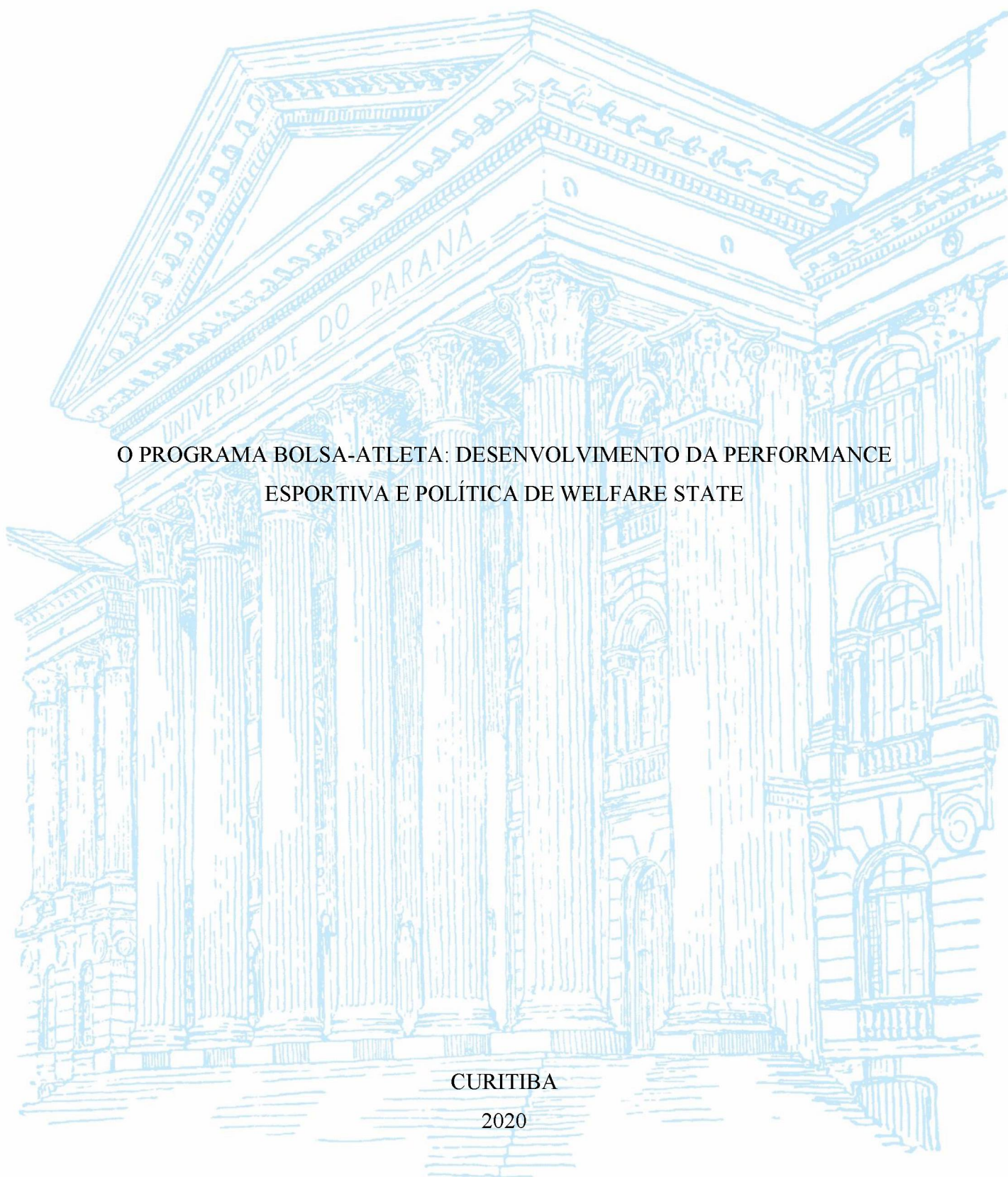
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

PHILIPPE ROCHA DE CAMARGO

O PROGRAMA BOLSA-ATLETA: DESENVOLVIMENTO DA PERFORMANCE  
ESPORTIVA E POLÍTICA DE WELFARE STATE

CURITIBA

2020



PHILIPPE ROCHA DE CAMARGO

O PROGRAMA BOLSA-ATLETA: DESENVOLVIMENTO DA PERFORMANCE  
ESPORTIVA E POLÍTICA DE WELFARE STATE

Tese apresentada como requisito para a obtenção  
do Título de Doutor em Educação Física, no  
Programa de Pós-Graduação em Educação Física,  
do Setor de Ciências Biológicas da Universidade  
Federal do Paraná.

Orientador(a): Prof. Dr. Fernando Marinho  
Mezzadri

CURITIBA

2020

Universidade Federal do Paraná. Sistema de Bibliotecas.  
Biblioteca de Ciências Biológicas.  
(Giana Mara Seniski Silva – CRB/9 1406)

Camargo, Philipe Rocha de  
O programa Bolsa-atleta: desenvolvimento da performance esportiva e política de Welfare State. / Philipe Rocha de Camargo. – Curitiba, 2020.  
190 p.: il.

Orientador: Fernando Marinho Mezzadri

Tese (doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Biológicas. Programa de Pós-Graduação em Educação Física.

1. Esportes – Brasil 2. Política pública I. Título II. Mezzadri, Fernando Marinho. III. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Biológicas. Programa de Pós-Graduação em Educação Física.

CDD (22. ed.) 796.044

## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em EDUCAÇÃO FÍSICA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **PHILIPPE ROCHA DE CAMARGO** intitulada: "**O Programa Bolsa-Atleta: desenvolvimento da performance esportiva e política de Welfare State**", sob orientação do Prof. Dr. FERNANDO MARINHO MEZZADRI, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua aprovação no rito de defesa.

A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

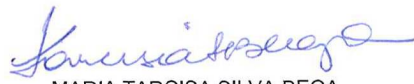
Curitiba, 18 de Fevereiro de 2020.



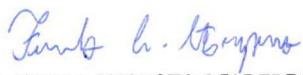
FERNANDO MARINHO MEZZADRI  
Presidente da Banca Examinadora



WANDERLEY MARCHI JR.  
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)



MARIA TARCISA SILVA BEGA  
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)



FERNANDO AUGUSTO STAREPRAVO  
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ)



ARY JOSÉ ROCCO JÚNIOR  
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO)

## AGRADECIMENTOS

Os momentos finais de desenvolvimento desse trabalho, ora devido ao cansaço, ora à ansiedade, ou até mesmo pelo medo de conhecer o resultado que me aguarda, me fizeram, por vezes, pensar nessas páginas de agradecimentos enquanto apenas uma tradição, o que me levou a considerar omiti-las. Todavia, afortunadamente esse meu – conhecido – hábito de impulsividade teve seu momento de cessação. Não me pareceu, a partir de então, ser coerente, sábio ou justo deixar-me iludir pela falsa convicção de que, se há algum mérito nesse trabalho, o alcancei por conta própria ou desajudado. Logo, mais do que ser grato, é preciso que eu demonstre gratidão a todos os que, trabalhando de maneira direta ou nos bastidores, foram fundamentais não apenas nas questões acadêmicas e científicas, como também ao dispensar amor, carinho, afeto, zelo, preocupação e amizade.

Portanto, início, aqui, agradecendo, acima de tudo, a Deus o autor da vida!

Agradeço aos professores e servidores da Universidade Federal do Paraná, em especial aos do Departamento de Educação Física. Todavia, reconheço especialmente o secretário do Programa de Pós-Graduação, Rodrigo, pelo seu excelente profissionalismo, pela sua constante disposição e cordialidade na resolução dos mais diversos conflitos ou prestação de informações. Agradeço ainda o Centro de Educação Física e Desportos da UFPR, que me acolheu na chegada à Universidade, e que me proporcionou aprendizado e conhecimento. É importante destacar que o presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Logo, estendo os meus agradecimentos à entidade, inclusive pelo financiamento concedido durante o doutorado sanduíche, realizado na Universidade de Loughborough, no Reino Unido.

Aos atletas beneficiados pelo Programa Bolsa-Atleta, os mais de 3.000, que se dispuseram a participar desse estudo, tanto por meio dos grupos focais, quanto ao responderem o questionário elaborado, e a toda a equipe da Secretaria Nacional de Esportes de Alto Rendimento, em especial à coordenação do Programa Bolsa-Atleta e toda a equipe de trabalho, pela disposição em dirimir as demandas desse estudo.

Aos membros da banca examinadora, os professores Dr. Fernando Augusto Starepravo, Dr<sup>a</sup>, Maria Tarcisa Silva Bega, Dr. Wanderley Marchi Junior e Dr. Ary José Rocco Junior, que gentilmente aceitaram participar desse processo, não apenas enquanto um litígio

avaliativo, como também enquanto um processo de formação, que percorreu desde o exame de Qualificação até a Defesa Final dessa Tese.

Aos meus amigos que percorreram todo o processo de formação acadêmica e de transformação e maturação pessoal. Muitos deles, e que trilharam esse caminho desde o mestrado, desempenharam distintos papéis. Eles aconselharam, motivaram, inspiraram, brigaram, ignoraram e sempre foram fieis, leiais e verdadeiros (se não foram, obrigado, isso também ajudou – risos). Obrigado pelas conversas trocadas, pelas sugestões e pelo apoio constante ao longo de todo o trajeto. A esses amigos, agradeço aqueles que aqui ainda estão e aos que partiram pela estrada da vida, e que ainda assim permanecem.

A todos os amigos e colegas que integram e/ou integraram o Núcleo de Estudos em Políticas Públicas para o Esporte, o Centro de Pesquisa em Esporte, Lazer e Sociedade e o Instituto de Pesquisa Inteligência Esportiva, Natasha, Carla, Sabrina, Gustavo, Fernanda Reis, Rafa Reis e Donha. Meu agradecimento pelos momentos compartilhados, por me ouvirem e também por eu ter tido o privilégio de ser ouvido.

Agradeço também aos amigos que o handebol da UFPR me deu. Alguns deles como Amandinha e Marcelo, que agora também integram o Instituto de Pesquisa Inteligência Esportiva, e outros que também precisam ser nomeados, como Leles, Cubano, Brenda e Rodrigo. Obrigado pela amizade, pelas risadas, pelas histórias e pelas frustrações que esse contexto esportivo universitário nos proporcionou.

Aos amigos que, ao longo de todo esse processo, foram fundamentais e marcaram a minha vida. Que foram fontes de inspiração e, por diversas vezes, o suporte para continuar e melhorar, aos quais dispenso muita admiração e carinho, Silvan, Thiago, Suélen, André (A40), Luiz Haas e Sonoda (Xaina). Agradeço por todos os cafés, lanches, churrascos e viagens. Foram momentos incríveis, ricos e permeados por conversas dos mais variados assuntos.

Aos amigos que a Universidade de Loughbrough me proporcionou, Nadyne, Marcel, Carol e Aina. Vocês são parte desse quebra-cabeça gigante. Obrigado pelas experiências, pelo companheirismo e pelas aventuras.

Aos amigos que mesmo distantes são parte da minha vida e da minha história. Rômulo, Ruy e Thiago Vasquez. Obrigado por essa caminhada e pela presença de vocês, que vem desde a graduação.



Agradeço ao meu coorientador, Dr. Gonzalo Bravo, pelo incentivo e motivação, pelas ideias, pela confiança e por ter aceitado participar desse processo formativo. Estendo também esse agradecimento de coorientação ao Prof Dr. Joe Piggin, que me auxiliou, me recebeu e me estimulou em todo o período em que estive na Universidade de Loughborough. Vocês foram fundamentais para a minha formação, e os admiro grandemente.

À minha família, que foi, é e sempre será a base de toda a minha força, inspiração e motivação. Meus pais, Carmen e Audo. Meus irmãos, Thiago, Lucas, Jayne e Luana. Obrigado pelas conversas, pelos puxões de orelha, pelos conselhos, pelos tereres, pelos choros, pelas orações, pelas experiências, pela amizade, pela cumplicidade, pela simplicidade, que marcará para sempre o modo como vejo a vida, a sociedade e as relações humanas, e, por fim, pela lealdade. Obrigado, pois ainda que distantes, demonstraram, a todo tempo, empenho, zelo e disposição em todos os esforços prestados.

Agradeço à minha pequena princesa, minha filha, Isabela, meu presente divino, que, mesmo sem saber e entender, foi fonte de inspiração, confiança, motivação e dedicação. E aproveito para estender o agradecimento à Amanda, mãe da Isa. Obrigado porque você foi e é parte disso. O seu papel, tanto enquanto mãe, como enquanto amiga, foi fundamental para que esse processo fosse finalizado.

Por fim, com muita sinceridade, franqueza e admiração, expresso minha profunda gratidão ao meu orientador, Prof. Dr. Fernando Marinho Mezzadri, por sua confiança, cordialidade, amizade, aconselhamento, pelas oportunidades, pelo suporte – nos mais distintos assuntos – pela experiência e ensinamento, e por toda a segurança nas orientações desenvolvidas ao longo do desenvolvimento desse trabalho. Obrigado por me receber tão bem em Curitiba, por acreditar no meu trabalho, por me oportunizar dezenas de incríveis experiências. Obrigado por compartilhar suas histórias e por me permitir fazer parte das histórias futuras que o senhor contará – e espero que sejam boas histórias (risos). Agradeço inclusive pelo modo como o senhor conduziu todo o processo de orientação. Aprendi e espero continuar aprendendo com o senhor! Meus sinceros agradecimentos ao senhor, professor e ser humano a quem muito respeito e estimo.

Obrigado!

“Eu falei que era uma questão de tempo  
E tudo ia mudar, e eu lutei  
Vários me disseram que eu nunca ia chegar, duvidei  
Lembra da ladeira, meu?  
Toda Sexta-feira meu melhor amigo é Deus e o segundo melhor sou eu”  
(...)  
“Vai, vai lá, não tenha medo do pior  
Eu sei que tudo vai mudar  
Você vai transformar o mundo ao seu redor  
Mas não vacila, moleque de vila”

Projota. “**Muleque de vila**”. Jose T S Pereira e Pedro L G Caropreso. (trechos)



## RESUMO

O esporte passa historicamente por um processo de apropriação social e cultural que o vinculou a diversos benefícios e potencialidades, bem como a uma possível capacidade de resolução de problemas sociais. Esse processo estabeleceu um elo entre a política e o esporte, que passou a ser concebido como um bem público, e a sua oferta passou a ser associada à garantia do bem-estar social, justificando e impulsionando a elaboração de políticas esportivas. Esses possíveis benefícios se estenderam ao esporte de elite, o que justificou a crescente preocupação do Estado com a elaboração de políticas e o direcionamento de recursos a ele. Não diferente de outros países, o Brasil passou a desenvolver políticas de desenvolvimento do esporte de elite. Como uma dessas ações, em 2004, foi implementada a política de financiamento ao atleta – Programa Bolsa-Atleta – com o objetivo de permitir que os atletas tivessem tranquilidade financeira para se dedicarem ao esporte e melhorarem os níveis competitivos, desenvolvendo o esporte de alto rendimento. Embora a literatura e os relatórios institucionais desenvolvidos tenham demonstrado a importância do programa para o contexto brasileiro, eles apontaram fragilidades que poderiam impedir o alcance dos resultados esperados pelo programa. Entre tais fragilidades, destacou-se principalmente a defasagem nos valores concedidos pelo programa e sua relação com o atendimento dos objetivos propostos. A partir do levantamento de dados preliminares na literatura, estabeleceu-se como hipótese que o Programa Bolsa-Atleta adquire, ao longo dos anos, a característica de uma política de *Welfare* no esporte, que atua como uma fonte de renda não primária, subsidia os atletas no custeio de determinadas despesas da prática esportiva, viabiliza a manutenção destes no universo competitivo, estimula o bem-estar do atleta, mas que não se caracteriza, por si próprio, como uma política de desenvolvimento de performance esportiva. Nesse sentido, traçou-se como objetivo de pesquisa identificar, a partir da análise documental e pela percepção de atletas, se o Programa Bolsa-Atleta, concebido como a uma política de desenvolvimento do esporte de alto rendimento, adquire, ao longo do tempo, a característica de uma política de *Welfare* no esporte. Este estudo, realizado a partir de um processo multipassos e com uma característica de pesquisa mista, utilizou recursos documentais e bibliográficos e efetuou a coleta de dados a partir de grupos focais (com a participação de 12 atletas) e de um questionário, medido com uma escala do tipo *Likert* (com 1.519 respostas validadas). O desenvolvimento da tese, por meio dos dados obtidos, corroborou a hipótese levantada. Isso porque, a relação entre os valores do benefício, que ao longo de período de execução se tornaram insuficientes e defasados, e o tempo de execução do pagamento afetam diretamente o planejamento dos atletas em relação aos treinamentos e às competições. Para além disso, os dados demonstraram que tais valores são insuficientes para que seja viabilizado aos atletas a possibilidade de dedicação exclusiva ou prioritária às atividades esportivas, o que interfere no tempo de treinamento e na escolha das competições a serem disputadas. Embora os dados apontem que o benefício tenha suprido uma lacuna no que diz à inexistência de financiamento aos atletas brasileiros, a ausência de processos de avaliação e de correção (*policy cycle*), ao longo de sua execução, levou o Programa a assumir características que o configuram como uma política de complementação de renda, o limitando a uma ação que permite a manutenção e reduz a evasão dos atletas do universo do esporte competitivo.

Palavras-chave: Esporte de alto rendimento. Bolsa-Atleta. política pública. política de *welfare*. esporte brasileiro.

## ABSTRACT

Sport has historically gone through a process of social and cultural appropriation that linked it to several benefits and potentialities, as well as to a possible capacity to solve social problems. This process established a link between politics and sport, which started to be conceived as a public good, and its offer became associated with the guarantee of social well-being, justifying and driving the development of sports policies. The possible benefits incorporated into the sport were extended to the elite sport, which justified the growing concern of the State with the elaboration of policies and the directing of resources to it. Not unlike other countries, Brazil started to develop elite sport development policies. As one of these actions, in 2004, the athlete financing policy was implemented - Bolsa-Atleta Program - with the objective of allowing athletes to have financial tranquillity to dedicate themselves to sport and improve competitive levels, developing high performance sport . Although the literature and institutional reports developed have demonstrated the importance of the program for the Brazilian context, they pointed out weaknesses that could prevent the achievement of the results expected by the program. Among such weaknesses, the gap in the amounts granted by the program and its relationship with meeting the proposed objectives stood out. From the survey of preliminary data in the literature, it was established as a hypothesis that the Bolsa-Atleta Program acquires, over the years, the characteristic of a Welfare policy in sport, which acts as a source of non-primary income, subsidizes the athletes in defraying certain expenses of sports practice, makes it possible to maintain them in the competitive universe, stimulates the athlete's well-being, but that is not characterized, in itself, as a sports performance development policy. In this sense, it was designed as a research objective to identify, based on documentary analysis and the perception of athletes, whether the Bolsa-Atleta Program, conceived as a policy for the development of high-performance sport, acquires, over time, the characteristic of a Welfare policy in sport. This study, carried out from a multi-step process and with a mixed research characteristic, used documentary and bibliographic resources and collected data from focus groups (with the participation of 12 athletes) and a questionnaire, measured with a Likert-type scale (with 1,519 validated responses). The development of the thesis, through the data obtained, corroborated the hypothesis raised. This is because, the relationship between the amounts of the benefit, which over the execution period have become insufficient and outdated, and the payment execution time directly affect the athletes' planning in relation to training and competitions. In addition, the data showed that these amounts are insufficient to enable athletes to have the possibility of exclusive or priority dedication to sports activities, which interferes with training time and the choice of competitions to be disputed. Although the data pointed out that the benefit filled a gap with regard to the lack of financing for Brazilian athletes, the absence of evaluation and correction processes (policy cycle), throughout its execution, led the Program to assume characteristics that configure it as an income supplement policy. Its action is limited to allowing maintenance and reducing the evasion of athletes from the universe of competitive sport.

Keywords: High performance sport. Bolsa-Atleta Program. public policy. welfare policy. Brazilian sport.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Média (M), D��vio-padrão (DP), Correlação item-total e valor de $\alpha$ com a exclusão do item da escala.....	124
Tabela 2- Pesos fatoriais (PF), fiabilidade compósita (FC), variância extraída m��dia (AVE) e quadrado das correlações entre as componentes da percepção do atleta sobre o Programa.....	128
Tabela 3- Pesos fatoriais (PF), fiabilidade compósita (FC), variância extraída m��dia (AVE) e quadrado das correlações entre as componentes da percepção do atleta sobre o Programa.....	131

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1- Possíveis falhas e problemas encontrados no Programa Bolsa-Atleta.....	74
Quadro 2- Apresenta o sumário a respeito da funcionalidade e dos problemas das políticas de incentivo ou recompensas .....	91

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1- Modelo estrutural .....	132
-----------------------------------	-----

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>CAPÍTULO 1 – O WELFARE STATE: O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA PROMOÇÃO DO BEM-ESTAR SOCIAL.....</b>	<b>28</b>
1.1 – O Welfare State e o Esporte .....	44
1.1.1 – O estabelecimento do direito social e do Welfare State no Brasil, e sua relação com o esporte .....	50
<b>CAPÍTULO 2 – CONFIGURAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO AO ESPORTE NO BRASIL .....</b>	<b>57</b>
<b>CAPÍTULO 3 – O PROGRAMA BOLSA-ATLETA: CONTEXTUALIZAÇÃO, GÊNESE E CONFIGURAÇÃO .....</b>	<b>68</b>
3.1 – O Programa Bolsa-Atleta e seus apontamentos a partir da literatura e dos relatórios institucionais .....	76
<b>CAPÍTULO 4 – A APROPRIAÇÃO DO ESPORTE COMO BEM SOCIAL E O PROGRAMA O BOLSA-ATLETA COMO POLÍTICA <i>CARROT AND STICK</i> NO ESPORTE .....</b>	<b>83</b>
4.1 – O esporte como Bem Meritório .....	84
4.2 – O programa o Bolsa-Atleta como política Carrot and Stick.....	88
<b>CAPÍTULO 5 – MÉTODOS.....</b>	<b>97</b>
5.0.1 – Procedimentos .....	97
5.0.2 – Instrumentos .....	98
5.0.3 – Participantes .....	100
5.0.4 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e Confidencialidade dos dados .....	101
5.1 – ETAPA 1: Grupo Focal .....	102
5.1.1 – Análise de dados Qualitativos - Grupo focal.....	102
5.2 – ETAPA 2: Gestão do Programa, Valor e Percepção de Welfare.....	104

5.2.1	– Acompanhamento e avaliação do Programa .....	104
5.2.2	– Regras e Critérios de Concessão .....	105
5.2.3	– Operacionalização, Estrutura e Organização administrativa .....	105
5.2.4	– Foco e direcionamento do benefício .....	106
5.3	– Consequentes do processo de Gestão do Programa .....	106
5.3.1	– Valor Utilitário do Programa .....	106
5.3.2	– Percepção de Welfare .....	107
5.4	– Estudo Piloto .....	108
5.5	– Estudo Principal .....	108
5.5.1	– Análise de Dados Quantitativos – Gestão do Programa, Valor e Percepção de Welfare .....	108
<b>CAPÍTULO 6 – RESULTADOS .....</b>		<b>110</b>
6.1	– ETAPA 1: Grupo Focal .....	110
6.1.1	– Acompanhamento e avaliação do Programa .....	111
6.1.2	– Regras e Critérios de Concessão .....	112
6.1.3	– Operacionalização, Estrutura e Organização administrativa .....	113
6.1.4	– Foco e direcionamento do benefício .....	114
6.1.5	– Outras questões abordadas .....	119
6.2	– ETAPA 2: Análise de Dados Quantitativos – Gestão do Programa, Valor e Percepção de Welfare .....	122
6.2.1	– Estudo Piloto .....	122
6.2.2	– Estudo Principal .....	126
6.2.2.1	– Caracterização dos participantes .....	126
6.2.2.2	– Gestão do Programa, Valor e Percepção de Welfare .....	127
6.2.2.3	– Consequentes do processo de Gestão do Programa .....	129
6.2.2.4	– Modelo estrutural .....	131
<b>CAPÍTULO 7 – DISCUSSÃO .....</b>		<b>133</b>
7.1	– Acompanhamento e avaliação do Programa .....	134



7.2	– Regras e Critérios de Concessão .....	135
7.3	– Operacionalização, Estrutura e Organização administrativa.....	137
7.4	– Foco e Direcionamento do benefício.....	139
7.5	– Valor Utilitário do Programa.....	143
7.6	– Percepção de Welfare State .....	146
7.7	– Para além das categorias abordadas.....	150
<b>CONCLUSÕES.....</b>		<b>161</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>		<b>174</b>
<b>APÊNDICES .....</b>		<b>187</b>
APÊNDICE 1 – Roteiro de entrevista – Grupos focais.....		187
APÊNDICE 2 – Questionário aos atletas beneficiados pelo Programa Bolsa-Atleta ..		189

## INTRODUÇÃO

O percurso da organização do esporte no Brasil é marcado pela implementação de políticas para o esporte de elite, que visam, dentre outras coisas, estimular o desenvolvimento esportivo do país frente aos grandes eventos esportivos internacionais (CAMARGO; MEZZADRI, 2018; CASTELANI FILHO, 1988; LINHALES, 1996). Devido à característica de estimular o esporte competitivo, as políticas implementadas foram fundamentais para que as diversas entidades esportivas obtivessem fontes de financiamentos garantidas em Lei que possibilitassem o desenvolvimento do esporte no país (BASTIDAS; BASTOS, 2011; GODOY, 2013; SANTOS; COSTA; SILVA, 2012).

As modificações mais recentes, a partir dos anos 2000 – Lei Agnelo/Piva, Bolsa-Atleta, Lei de Incentivo ao Esporte e Plano Brasil Medalhas – foram baseadas de acordo com as necessidades contemporâneas para o desenvolvimento do esporte – o espetáculo – (PIRES, 1998) e com as demandas específicas da realidade brasileira. Tendo em vista que boa parte das Confederações esportivas do país não conseguiam solucionar os problemas decorrentes da falta de recursos financeiros apenas via patrocínios da iniciativa privada (ALMEIDA; MARCHI JÚNIOR, 2011), as atuais políticas para o esporte foram elaboradas de modo a alterar esse quadro em que se encontrava o esporte nacional. Todavia, esse modelo de financiamento tem criado um ambiente marcado pelo paternalismo financeiro do Estado sobre o esporte (STAREPRAVO, 2011).

A importância do financiamento estatal às entidades de administração do esporte é reconhecida para o desenvolvimento do esporte brasileiro, pois tais recursos são a principal fonte de financiamento das Confederações. Segundo Almeida e Marchi Júnior (2011), até 2012, 16 das 29 Confederações instituídas no país não possuíam patrocinadores e se mantinham apenas com os recursos repassados pelo Comitê Olímpico do Brasil (COB) via recursos federais.

No Brasil, as ações pertinentes ao esporte de elite (Lei Agnelo/Piva, Bolsa-Atleta, Lei de Incentivo ao Esporte e Plano Brasil Medalhas) estão permeadas pelos processos que caracterizam o fenômeno esportivo na contemporaneidade, tais como o alto custo de manutenção estrutural e de recursos humanos (ex. instalações esportivas, treinamento de alto nível e profissionais especializados). Isso, associado às questões mercadológicas (o lucro), de visibilidade social do esporte (o espetáculo) e da materialização do esporte pelo uso político-ideológico (ser visto como potencial mundial), resultou em tornar o esporte um assunto de Estado sob tutela institucional dos governos (PIRES, 1998).

Diante desse cenário permeado por aspectos espetacularizados, mercadológicos e do desempenho esportivo do país, bem como vinculado a um sentimento de nacionalismo, as atuais políticas para o esporte do Governo Federal passaram por modificações<sup>1</sup> (MATIAS, WAGNER BARBOSA *et al.*, 2015). Como exemplo das ações, o Programa Bolsa-Atleta, criado em 2004, com o objetivo de garantir condições mínimas para que os atletas possam competir nacional e internacionalmente, passou por modificações.

A sequência de resultados esportivos indesejados, associado à ausência de patrocínios ou fontes financeiras que possibilitassem a dedicação nos treinamentos e competições, bem como a necessidade de impulsionar a preparação esportiva brasileira se tornaram justificativas que balizaram tanto a aprovação do Programa, em 2004, quanto sua modificação em 2012 (CORREIA, 2016; GUIMARÃES, 2009).

Embora tenha surgido inicialmente com cinco categorias de bolsas (Base, Estudantil, Nacional, Internacional, Olímpica/Paralímpica) (BRASIL, 2001a, 2003a), em 2012 o Programa passou a contar com um novo texto da Lei e uma nova categoria de bolsa: Bolsa Pódio. Tal categoria passou a beneficiar especificamente à atletas de modalidades individuais que figurassem entre os 20 melhores atletas do *ranking* internacional de sua modalidade, com valores que variam entre R\$ 5 mil e R\$ 15 mil reais (BRASIL, 2015).

Das atuais políticas federais para o esporte de rendimento, o Programa Bolsa-Atleta é a única política de financiamento direto ao atleta. Desde a sua implementação, em 2005, até o início do ano de 2019, o programa já atendeu 24.730 atletas, por meio de cerca de 63.477 Bolsas, que somaram, aproximadamente, R\$ 884.056.000 (INSTITUTO DE PESQUISA INTELIGÊNCIA ESPORTIVA, 2019). Esses números não apenas reforçam a magnitude do programa no cenário esportivo nacional, como apontam a relevância que o Estado passa a ter na função de financiador do esporte brasileiro, sobretudo, junto aos atletas.

Todavia, alguns estudos apontaram falhas e omissões no rigor ao atendimento à regulamentação do Ministério do Esporte (CORRÊA, 2016), bem como inconsistências

---

<sup>1</sup> Pela Lei nº 12.395/2012, o programa Bolsa-Atleta recebe alterações em que, dentre outras coisas, uma nova categoria de bolsa é adicionada: a bolsa Atleta Pódio. Em 2015 a Lei Agnelo/Piva é alterada por meio da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/15), aumentando o valor dos repasses provenientes das loterias federais ao esporte de rendimento no país de 2% para 2,7% da arrecadação bruta de todas as loterias federais. O texto em questão modificou os critérios de repasses entre Comitê Olímpico do Brasil (COB) e Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB) que, a partir da nova legislação, passariam a receber 62,96% e 37,04%, respectivamente. Também em 2015, por meio da Lei nº 13.155/2015, a Lei de Incentivo ao Esporte, que inicialmente vigoraria até 2015, foi prorrogada até 2022.

nos critérios de controle e fiscalização, que poderiam fragilizar os mecanismos de democratização, reduzindo a abrangência das oportunidades de receber os benefícios, propostos pelas atuais políticas para o esporte (TEIXEIRA; MATIAS; MASCARENHAS, 2013). Além disso, relatórios institucionais e matérias jornalísticas têm apontado a necessidade de realizar alterações no programa que visam aprimorar os processos de acompanhamento e avaliação, ampliar e democratizar o acesso ao esporte, bem como o ajustar e atualizar dos valores do benefício. Embora a literatura e os relatórios institucionais tenham demonstrado a importância do programa no contexto esportivo brasileiro, eles apontaram fragilidades que poderiam impedir o alcance dos resultados esperados pelo programa: possibilitar que os atletas mantenham e melhorem seu potencial esportivo e, conseqüentemente, seus resultados esportivos (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2011)<sup>2</sup>.

Como parte dessas fragilidades, apontou-se a relação entre os valores do benefício e a expectativa de que o programa estimule a melhoria do desempenho/resultado esportivo. Isso se sustenta principalmente no fato de que o número majoritário de atletas beneficiados está inserido na categoria Bolsa Nacional, na qual o valor das bolsas (R\$ 925,00) é, atualmente, inferior ao atual salário mínimo (R\$ 998,00) (BRASIL, 2019), o que poderia tornar dubitável a idealização do programa de que, ao beneficiar prioritariamente o atleta de alto rendimento, “a concessão da bolsa [...] permita ao atleta ter tranquilidade financeira e tempo disponível para treinar” (BRASIL, 2003a).

A responsabilidade assumida pelo Estado sugere a necessidade de uma reflexão acerca do que, de fato, poderia ser considerado como garantia da tranquilidade financeira que assegure a disponibilidade de tempo. Tais garantias têm envolvimento direto com a obtenção de condições financeiras suficientes para a manutenção de suas necessidades básicas de vida, como alimentação, transporte, saúde e, obviamente, tratando-se de treinamento e competições esportivas, a aquisição de materiais esportivos.

Para que um benefício seja capaz de oferecer tranquilidade financeira e garantir tempo disponível é preciso considerar que, em uma fase anterior aos treinamentos e as competições, esse atleta possui a demanda de ter todas as suas necessidades sociais

---

<sup>2</sup> O estado da arte, contendo produções acadêmicas, relatórios institucionais e matérias jornalísticas sobre o tema será abordado no capítulo 3 desse estudo. Tal levantamento foi organizado de acordo com o seu conteúdo de abordagem, estão diretamente relacionados à dimensão ‘Gestão’ do Programa e foram divididos em quatro grupos temáticos: Foco e Financiamento; Acompanhamento e avaliação do Programa Bolsa-Atleta; Regras e critérios de concessão do benefício no Programa Bolsa-Atleta; e Operacionalização, estrutura e organização administrativa do Programa Bolsa-Atleta.

básicas supridas, bem como considerar a dinâmica de custo de vida que se estabelece de maneira distinta em cada uma das cidades brasileiras.

É na compreensão desse papel que se assenta o cerne desse estudo e a teoria que balizará sua análise. Ao se responsabilizar pelas condições que permitiriam a tranquilidade financeira que viabilize a disponibilidade de tempo para os treinamentos e competições, o Governo passa a se colocar no papel de provedor desses atletas. O Estado passaria a se tornar um Estado provedor, um ‘Estado Protetor’ (DRAIBE, 1993), garantindo, ao menos teoricamente pelo texto da Lei, que o programa supra as necessidades financeiras dos atletas para que eles se dediquem as atividades esportivas. Ao considerar as características de um ‘Estado Protetor’ e ao analisar alguns conteúdos da ciência política que versam sobre as responsabilidades do Estado sobre a sociedade (ESPING-ANDERSEN, 1990; MARSHALL, 1950; MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1989), poderíamos denominar esse, como Estado de bem-estar social ou *Welfare State*.

Para Briggs (1961), *Welfare State* é um Estado no qual o poder político-administrativo utiliza os meios estatais disponíveis para: a) garantir aos indivíduos e às famílias uma renda mínima independentemente do valor de mercado do seu trabalho ou de sua propriedade; b) restringir insegurança social, possibilitando que indivíduos e famílias enfrentem "contingências sociais" (doença, velhice e desemprego), que poderiam desencadear crises individuais ou familiares; e c) assegurar que sejam oferecidos, a todos os cidadãos, os mais altos padrões de serviços sociais (como saúde e educação)<sup>3</sup>.

A conceituação de políticas de *Welfare State* está originalmente associada à busca em proporcionar e assegurar condições básicas de vida do cidadão, regular as diferenças econômicas e sociais, bem como possibilitar, aos interessados, um amplo e facilitado acesso à participação social e política (ESPING-ANDERSEN, 1990; PETRING, 2012). O sentido de *Welfare State* está fortemente atrelado às noções de direitos sociais e de cidadania, que, segundo Marshall (1950), se caracteriza o direito assegurado e inviolável de propriedade, endossado pelo direito de convívio em sociedade, em que se busca a redução da identificação pela classe e que, pela relação entre Estado, mercado e a família, seja garantida a provisão das necessidades sociais.

Nesse sentido, baseado em autores como Esping-Andersen (1990), Briggs (1961) e Draibe (1993), as políticas de *Welfare State* serão tratadas nesse estudo como os esforços realizados pelo Estado com o objetivo de garantir um padrão social mínimo que,

---

<sup>3</sup> O capítulo 4 discutirá conceitos e a compreensão do *Welfare State*, bem como busca discutir os aspectos do *Welfare State* relacionados ao esporte.

compreendido como um direito político individual e não como beneficência, envolve a oferta e o acesso à serviços como renda, alimentação, saúde, moradia, educação e o esporte, tema desse estudo.

Em relação ao esporte, as políticas de *Welfare State* estão historicamente associadas às políticas de promoção e manutenção da saúde (HEINEMANN, 2005) e tiveram seu marco histórico no período pós Segunda Guerra Mundial, quando a responsabilidade de promoção da saúde passa a ser incutida ao Estado, como anteriormente já havia ocorrido com áreas relacionadas ao emprego e à seguridade social (BERGSGARD; HOULIHAN; MANGSET et al., 2007). A estreita relação estabelecida entre a esfera política e o esporte teria estimulado investimentos públicos no esporte como um esforço em legitimar, política e socialmente, os Estados marcados pela falta de reconhecimento ou de identidade nacional (BERGSGARD et al., 2007; GRIX; CARMICHAEL, 2012).

O caráter multidimensional do esporte, sua expressividade no contexto cultural e a crença em sua capacidade de resolução de problemas sociais passariam a asseverar a relevância social do investimento no esporte como política de *Welfare* (BERGSGARD et al., 2007). Tais crenças se tornariam prerrogativas utilizadas por atores políticos<sup>4</sup> na busca por qualificar e legitimar investimentos direcionados, sobretudo, ao esporte de alto rendimento e megaeventos esportivos (BERGSGARD et al., 2007; GRIX; CARMICHAEL, 2012; PIGGIN; JACKSON; LEWIS, 2009; SAM, 2009).

De modo geral, a literatura internacional que versa sobre as questões relacionadas aos investimentos ao esporte de elite como políticas de *Welfare State* no esporte, o referenciam como uma atividade que tem seu fim vinculado ao benefício público em diversas esferas. Essas áreas envolvem as melhorias urbanas justificadas pela realização de megaeventos, o aumento no número de pessoas fisicamente ativas pela inspiração nos esportes competitivos e o impacto na vida social de jovens e adolescentes (HEINEMANN, 2005). No Brasil, todavia, essa concepção de ação é pouco ou sequer utilizada, e a compreensão de esporte como direito social é sobremaneira vinculada as manifestações de lazer (GOMES; ISAYAMA, 2015; SILVEIRA, 2013).

Assim, a escolha da teoria em questão se deu por duas razões conexas entre si. A primeira estaria associada ao seu conceito e a ideia de que políticas *Welfare State* se

---

<sup>4</sup> Fundamentados em Bobbio et al (1998), utilizaremos o termo ‘atores’ para denominar os indivíduos não oficiais ou oficiais do sistema político que, inseridos ao longo de todo o processo político, participam direta ou indiretamente na formulação, implementação, avaliação ou em qualquer instância de embates e que de alguma forma contribuem e participam do universo contextual da política pública.

caracterizam como a garantia de uma renda mínima que condicione o indivíduo a enfrentar as inseguranças na sociedade. A segunda estaria vinculada à atual realidade do esporte brasileiro, uma vez que, na ausência de fonte de recursos do mercado, o Estado tem assumido a responsabilidade de garantir condições [mínimas] para que os atletas possam se dedicar a suas atividades esportivas. Contudo, é preciso sublinhar que, para a maioria dos atletas, os valores dos benefícios garantidos pelo programa são inferiores ao salário mínimo determinado pelo próprio Estado.

Um ponto chave dessa segunda questão é a indagação acerca da capacidade do programa de cumprir seu objetivo frente aos valores investidos nos atletas. Se, de fato, os benefícios oferecidos pelo programa são capazes de promover a tranquilidade financeira e possibilitar disponibilidade de tempo para que os atletas se dediquem aos treinamentos e competições e melhorem o desempenho esportivo. Tal questão se esbarra em diversas outras variáveis inseridas no contexto esportivo brasileiro, por vezes apontadas pela literatura científica da área (ALMEIDA; MARCHI JÚNIOR, 2011; CORREIA, 2016; REIS, 2014), como por exemplo: a) a carência ou insuficiência de patrocínios aos atletas; b) o alto custo para aquisição e manutenção do material esportivo.

A dificuldade em responder tal questão se estabelece, todavia, na lacuna existente acerca dos processos de avaliação do programa, como uma política pública. Embora o Governo tenha publicado alguns relatórios apresentando os ‘resultados’ do programa, eles não abordam aspectos relacionados a capacidade de impulsionar ou melhorar o desempenho esportivo dos atletas. Em geral, esses relatórios avaliativos tanto do Ministério do Esporte, quanto do Governo Federal, tratam questões relacionadas às metas financeiras e quantitativas a respeito do número de atletas beneficiados pelo programa e a capacidade do Estado em alcançá-los numa gama variada de esportes. Em alguns casos, são apontadas a ausência de instrumentos e indicadores para que a mensuração do desempenho esportivo seja realizada (BRASIL, 2009, 2010, 2011b, 2012)<sup>5</sup>.

O Programa Bolsa-Atleta, que beneficia de maneira majorada os atletas em níveis intermediários por meio de valores relativamente baixos – e que, frente aos reajustes anuais do salário mínimo, vem se desvalorizando ao longo dos últimos anos – é ainda considerado, pela literatura nacional, política de financiamento ao esporte de alto rendimento e desenvolvimento de performance esportiva (GUIMARÃES, 2009; SANTOS; COSTA; SILVA, 2012; TEIXEIRA *et al.*, 2017). Todavia, considerando a

---

<sup>5</sup> Os relatórios avaliativos referentes ao programa Bolsa-Atleta serão apresentados e tratados no capítulo 3 dessa Tese.



compreensão do conceito de bem-estar social, o Programa Bolsa-Atleta poderia, também, se aproximar de uma função relacionada à garantia e facilitação do acesso ao esporte competitivo e não apenas daquela vinculada ao desenvolvimento de performance. Não há, todavia, evidências científicas de um nem de outro.

Os mecanismos de avaliação poderiam além de possibilitar a compreensão das fragilidades e necessidades de modificações, identificar se os resultados das políticas, a partir de suas propostas iniciais, têm se materializado ou não. Para Cavalcanti (2006), a avaliação das políticas públicas se caracteriza como uma ferramenta multitarefa, uma vez que ela fornece informações sobre os fatos que, de alguma forma, necessitam realizar ajustes, fornece subsídios para tomada de decisão dos gestores ou formuladores de programas, bem como se caracteriza como um importante mecanismo de prestação de contas à sociedade, acerca das ações governamentais.

Silva (2012) ratifica tais atribuições aos instrumentos de avaliação ao categorizar funcionalidades ao processo avaliativo. Para a autora, a avaliação de programas sociais possui três funções: a) função técnica: que possibilitaria fornecer subsídios para correção dos desvios na política de fato implementada; mensurar resultados ou as mudanças nos objetivos; e subsidiar informações que possibilite redimensionar ou, se necessário, elaborar novas políticas e programas sociais; b) função política: na qual a avaliação possibilitaria adquirir o caráter de uma ferramenta de controle social, fornecendo informações para que os atores envolvidos nas disputas do campo político se mobilizem em apoio ou em oposição à ação; e c) função acadêmica: em que a avaliação apontaria as evidências quanto às potencialidades ou contradições de determinada políticas (SILVA, M. O. S., 2012).

Cano (2002), ao corroborar com a importância e com as finalidades da avaliação dos programas sociais, destaca que a aplicabilidade da avaliação se dá, inclusive, pelo fato de que ainda que um programa tenha surtido efeitos positivos (nas diversas perspectivas: gestores e/ou usuários), esses efeitos poderiam ser anulados por influência de fatores externos, sem relação direta com ele. Logo, a avaliação teria a capacidade também de determinar razões para as perturbações externas.

Nessa perspectiva, o diálogo público ou coletivo, como ferramenta de controle social, tende a ser um elemento vital para que, por meio da participação dos usuários da política, a ação possa ser intensificada ou corrigida (CAVALCANTI, 2006). O que não apenas justificaria, como legitimaria o envolvimento dos atores interessados e envolvidos na política no processo de avaliação dela. Não apenas pela potencialidade de identificar,

na perspectiva desses, elementos que apontem para as áreas passivas de ajustes, como também pelo caráter da responsabilidade social, em prestar informações acerca do direcionamento que a política tem tomado (CANO, 2002).

É a partir dessa lacuna que se estabelece a relação entre o objeto e a teoria de análise desse estudo. Isso porque, embora a proposta do programa seja uma, as características acerca dos valores dos financiamentos poderiam impossibilitar o alcance dos resultados esperados, levando a impactar a vida dos atletas de outra forma. Ao questionar a função do Programa Bolsa-Atleta em prover condições financeiras que garantam a disponibilidade para que os atletas se dediquem aos treinamentos e melhorem a performance esportiva, este estudo pressupõe que outros resultados/impactos podem ser alcançados. O Programa poderia, por exemplo, apresentar uma possível funcionalidade como política de *Welfare State*, atuando como uma política de redução da insegurança social, que assegura condições básicas de vida, regula as diferenças econômicas e sociais, além de possibilitar e facilitar o acesso à participação e manutenção no esporte competitivo.

É na busca pela compreensão do papel desempenhado pelo Programa, a partir da análise documental e pela percepção de atletas, que o problema de pesquisa desse estudo se origina: o Programa Bolsa-Atleta, concebido como a uma política de desenvolvimento do esporte de alto rendimento, adquire, ao longo do tempo, a característica de uma política de *Welfare* no esporte?

Observada a problematização e a apresentação preliminar do levantamento bibliográfico realizado, tem-se como hipótese que o Programa Bolsa-Atleta adquire, ao longo dos anos, a característica de uma política de *Welfare State* no esporte e que, por atuar como uma fonte de renda não primária, subsidiando os atletas no custeio de despesas adicionais demandadas pela prática esportiva, não se caracteriza, por si próprio, como uma política de desenvolvimento de performance esportiva. O Programa se caracterizaria como uma política de complementação de renda, viabilizando à permanência dos atletas no esporte competitivo, sendo ainda fundamental para que atletas de famílias de baixa renda possam iniciar ou se manter na carreira esportiva.

Ao compreender a contextualização do Programa Bolsa-Atleta e suas atuais características, o nosso objetivo será identificar, a partir da análise documental e pela percepção de atletas, se o Programa Bolsa-Atleta, concebido como a uma política de desenvolvimento do esporte de alto rendimento, adquire, ao longo do tempo, a

característica de uma política de *Welfare* no esporte. Para que seja possível responder tais questionamentos, enumeramos a seguir os objetivos específicos:

1. Analisar a percepção dos atletas sobre os indicadores apontados pela literatura sobre o processo de *Gestão do Programa*;
2. Analisar a percepção dos atletas se o Programa, por meio das bolsas, atende a função de possibilitar tranquilidade financeira e disponibilidade de tempo para treinar;
3. Analisar como o atleta contemplado percebe a implicação do Programa para o desenvolvimento do esporte brasileiro.
4. Analisar, a partir da compreensão dos indicadores de bem-estar social, se os atletas percebem o benefício subsidiado pelo Programa como uma política que afeta outras áreas da vida, além da esportiva, e como/se isso se relaciona à uma política de *Welfare State*.

Como anteposto, a principal motivação para que o esporte seja inserido na agenda do financiamento público é a sua relação com o bem-estar social. O desenvolvimento de políticas para o esporte, de maneira geral, poderia ser justificado, portanto, pela necessidade de proporcionar o acesso ao esporte, como um direito civil e social, tal como o acesso à educação, à arte e à saúde, o que atribuiria ao estado um papel de provisor de equidade nas oportunidades (HEINEMANN, 2005). Caberia, dessa forma, compreender o papel do esporte de alto rendimento brasileiro nesse universo social. A partir disso, aprofundar as discussões sobre o tema nos permitirá gerar conhecimentos que poderão subsidiar a qualificação das propostas de políticas de financiamento ao atleta no Brasil, uma vez que esse estudo pretende esclarecer, pela análise documental e perspectiva de atletas, as possíveis fragilidades e potencialidades desse tipo de política. Além disso, esse estudo poderá contribuir com o aprofundamento das discussões acerca do tema, gerando subsídios para um debate crítico, reflexivo e que forneçam chaves interpretativas dos modos como vêm se estabelecendo a relação entre Estado, mercado e esporte. Isso poderia possibilitar um diálogo acerca da apropriação que o Estado tem feito do esporte, estimulando o debate da acerca da responsabilidade social e institucional com ele.

A escolha desse tema de pesquisa se deu, ademais, pelo interesse em desvelar quais são os aspectos que influenciam no desenvolvimento das políticas públicas, em especial, do Programa Bolsa-Atleta, e que possuem consequências diretas no processo de avaliação

e de correção dessas ações. Cabe destacar que, no cenário brasileiro, a construção da política pública é marcada pelo jogo de interesses e pelas disputas políticas em uma arena permeada pelo pluralismo social de um governo democrático. Ao considerar que o pluralismo de uma democracia aparece “[...] nas diversas orientações de pensamento, diversas visões do mundo, diversos programas políticos com livre curso e dando vida a uma opinião pública não homogênea, não monocórdia, não uniforme [...]”, a materialização das políticas públicas tende a se configurar a partir da diversidade ideológica, que se reflete em diversas formas de pensamento, posicionamentos políticos e no contexto econômico (BOBBIO, 1986, p. 42). Isso posto, considerando a construção da política de modo não linear, é pressuposta a necessidade de uma análise participativa em que não apenas a direção institucional, órgãos de controle ou os atores políticos estejam representados na avaliação, mas que sejam inseridos também os próprios beneficiados, dando voz ao processo reflexivo e avaliativo.

No sentido de contemplar os aspectos mencionados ao longo desse tópico introdutório, bem como apresentar a diversidade de fatores e perspectivas emergidas do no percurso metodológico dessa investigação, esse estudo foi dividido em 8 partes. A organização desta pesquisa buscou apresentar, a partir de uma visão teórico-metodológica, distintos aspectos que viabilizem a compreensão do objeto, da teoria que baliza a análise proposta, bem como das questões acerca da organização e da configuração das políticas para o esporte no Brasil.

No primeiro capítulo, buscou-se apresentar os aspectos contextuais e conceituais do que se estabelece como direito social e cidadania, e como esses elementos se entrelaçam à função e à necessidade de implementação de políticas de *Welfare State* (de bem-estar social). Ainda nesse capítulo, o subitem 1.1 apresentou a relação estabelecida entre o esporte e as políticas de *Welfare State* ao redor do mundo. No subitem 1.1.1, apresentou-se, por sua vez, como o direito social e as políticas de *Welfare State* se estabeleceram no Brasil, e como (se) essas questões se alinharam ao esporte brasileiro.

O segundo capítulo apresenta o percurso histórico da organização e da configuração do esporte e suas políticas no Brasil, sobretudo, ele apresenta como as políticas que financiam o esporte de elite se estabeleceram, e como estão configuradas na atualidade. Além de trazer tais informações, esse capítulo se estabelece como o prólogo do capítulo terceiro, onde se apresenta o Programa Bolsa-Atleta, os aspectos sobre sua implementação, suas características, seus objetivos, bem como as análises e os apontamentos realizados sobre a política de financiamento ao atleta brasileiro.

No quarto capítulo desse estudo, apresenta-se uma discussão sobre a apropriação social do esporte na contemporaneidade. Essa apropriação imputa ao esporte o status de bem público, bem social. Devido à essa apropriação, o esporte adquire o caráter de bem meritório. Isso ocorre devido à incapacidade de o mercado assumir e dirimir as demandas do esporte, em especial em relação ao financiamento e ao patrocínio. Logo, o Estado assume tal função, desenvolvendo políticas como o Programa o Bolsa-Atleta. Ainda nesse capítulo, é apresentado uma reflexão sobre o caráter do Programa enquanto uma política *Carrot and Stick* no esporte. No subcapítulo que trata desse assunto, é apresentada a ideia de que políticas dessa natureza utilizam o direcionamento de recursos ou pagamento de bolsas/bônus de modo a estimular a celeridade no alcance de um determinado resultado, tal qual objetiva-se por meio do benefício oferecido pelo Programa.

O capítulo quinto descreve o método e os procedimentos realizados no desenvolvimento desse estudo. Posteriormente, no sexto e no sétimo capítulos, são apresentados os resultados e a discussão do estudo, respectivamente. Há de se destacar que a esse capítulo estão inseridos, individualmente, reflexões acerca das dimensões de análise estabelecidas ao longo do desenvolvimento dessa tese. Por fim, apresenta-se as considerações finais, as limitações e as sugestões de pesquisas futuras.

## **CAPÍTULO 1 – O WELFARE STATE: O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA PROMOÇÃO DO BEM-ESTAR SOCIAL**

Neste capítulo apresenta-se conceitos e características do *Welfare State*, de modo a possibilitar que, ao longo desse estudo, algumas aproximações e análises sejam desenvolvidas acerca das relações entre as políticas públicas, o *Welfare State* e o esporte no Brasil. Inicialmente, é importante destacar que o conceito de *Welfare State* está fortemente relacionado com a concepção de democracia, de direito social e cidadania (PETRING, 2012). Está relacionado não apenas ao direito de acesso, mas as oportunidades de acesso aos serviços sociais.

Compreender o *Welfare State* é compreender a democracia e seu papel na sociedade. Bobbio (1986; 1998) descreve a democracia como a contraposição a todas as formas autocráticas de governo e de poder. Um método que, alicerçado por um conjunto de regras, fundamentam a constituição de um Governo e viabilizam decisões políticas que abrangem a toda a comunidade. Um método que visa assegurar o direito, o dever e as condições para que sejam tomadas decisões coletivas, e que essas garantam uma ampla e facilitada participação aos interessados.

Para Petring (2012), democracia é a prerrogativa de que todos os cidadãos possuam e desfrutem igualmente de direitos sociais que garantem a liberdade e que, por consequência, asseguram o amplo acesso à participação política. É a participação social nas mais distintas esferas e processos do sistema político-administrativo o que tende a amplificar as possibilidades de oferta e acesso aos serviços sociais de uma nação. Isso porque, parafraseando Thomas Humprey Marshall (1950), em *Citizenship and Social Class: and other essays*, a democracia é a via que assegura a participação do indivíduo como membro pleno da sociedade, lhe concedendo a cidadania social. Bobbio (1998, p. 8) assegura que, “se democracia é participação dos cidadãos, uma participação insuficiente debilita-a”.

Ao estabelecer uma ampla discussão sobre o conceito de cidadania social, Marshall (1950) destaca que, na modernidade, tal concepção surge rompendo uma antiquada compreensão de que o papel do cidadão estaria atrelado somente aos seus deveres e obrigações junto à sociedade. Para o autor, a cidadania social é dividida em três elementos – civis, sociais e políticos – e passa a ser viabilizada e conceituada quando os indivíduos integrantes de um determinado convívio social passam a ser iguais em direitos e obrigações frente ao Estado, exercendo, inclusive, poder representativo sobre ele. O

elemento civil abrange os direitos necessários à liberdade individual, como a liberdade de expressão, de pensamento, de fé, o direito à propriedade e o direito à justiça, sendo, nesse caso, respeitado o devido processo legal. O elemento político envolve o amplo direito à participação política; de votar e ser votado. Por fim, o elemento social diz respeito ao direito a um padrão mínimo de bem-estar social e econômico, que garanta ao indivíduo a possibilidade de viver de modo civilizado, de acordo com os padrões sociais vigentes.

Ao acompanhar os conceitos trazidos pelos autores supracitados, a associação entre a democracia e a cidadania social materializa, portanto, a garantia do direito social e do acesso aos ‘mínimos sociais básicos’, que poderiam ser traduzidos no direito e no acesso a serviços como a saúde, a educação, a alimentação, o trabalho e, tal qual, o esporte. Embora não seja comumente apresentado a partir de um conceito específico, o termo ‘mínimo social’ está associado à garantia de amparo às necessidades sociais básicas, por meio do provimento legal do Estado a bens como o salário mínimo, o direito de trabalho e emprego, e o direito a proteção social (BARBOSA, 2003; GIMENEZ, 2007).

A partir da reflexão proposta por Sposati (1988), poderíamos definir o termo ‘mínimos sociais’ como padrões básicos de inclusão social, garantidos por um conjunto de medidas públicas, que busquem preservar o cidadão de privações sociais e econômicas que ameaçam o seu presente ou seu futuro. Em todos os casos, os ‘mínimos sociais’ estão diretamente ligados à concepção de *Welfare State* e à garantia dos direitos e do acesso ao bem-estar social.

Petring (2012) destaca a importância de tratar as questões relacionadas à igualdade, à dignidade e ao direito social com cautela, pois, historicamente, elas nunca estiveram ajustadas como se propunha. Por esse motivo, tem sido necessário que o direito social seja suplementado por outros instrumentos. Para o autor, na ausência das condições básicas de vida, como o desfrute da alimentação ou do abrigo, toda a liberdade, por mais valorizada e explícita que seja, valeria pouco. Spicker (2000) ratifica essa compreensão ao sublinhar que a ausência de bens básicos impossibilitaria alguém ser tratado dignamente como pessoa.

Na necessidade de suplementar condições básicas de vida em sociedade, a partir da ascensão dos mecanismos de produção industrial e da expansão do modelo capitalista, começam a emergir dispositivos atrelados ao Estado que auxiliassem na redução das desigualdades econômicas que causavam desequilíbrio social, tal qual as denominadas políticas de “*Welfare State*”.



Mas o que seria, de fato, tais políticas de *Welfare State*? Uma definição seria a de que são as ações que envolvem a responsabilidade do Estado de garantir o bem-estar básico dos cidadãos. A discussão conceitual vai, contudo, muito além dessa definição, pois o que realmente seria bem-estar “básico”? Quais seriam os mínimos sociais vitais para satisfazer as necessidades do cidadão? Essa discussão permeia toda a reflexão acerca da caracterização e classificação de *Welfare State*, e sua definição acabava por esbarrar nas análises de alguns dos modelos teóricos sobre economia e estado, que sempre lançavam como proposta o foco nos gastos sociais para classificarem os *Welfare States*.

Esse método sugeriria que todos os gastos com benefícios sociais entrariam na conta, de maneira igualitária, para se classificar um *Welfare*. Todavia, contabilizar todos os gastos sociais significaria aceitar que grandes quantitativos financeiros despendidos para o benefício social de funcionários privilegiados, gastos desproporcionais com ajuda aos pobres e, ainda, benefícios fiscais à planos de previdência privada, que favorecem principalmente as classes médias, seriam consideradas ações comprometidas com a cidadania social (ESPING-ANDERSEN, 1990).

As questões acerca das políticas de bem-estar social têm sido abordadas pelo menos desde o fim do século XIX. Todavia, ainda não se tem definido um conceito exato para o termo “*Welfare State*” (VEIT-WILSON, 2000). Das razões para que não se tenha chegado a um conceito definitivo, o autor destaca dois fatores: a falta de consenso entre os estudiosos; e a dubiedade existente no que concerne a aplicação teórica do termo. Para alguns autores, os estados que oferecem algum bem-estar social a alguns de seus habitantes são denominados de estados de *Welfare State*, para outros, as próprias ações desenvolvidas com o objetivo de proporcionar o bem-estar são consideradas políticas de *Welfare State*.

Spicker (2000) também identificou a complexidade dessa conceituação devido a dupla aplicação da definição terminológica de *Welfare State*, que faz referência tanto ao bem-estar das pessoas, quanto aos sistemas políticos que são projetados para proporcionar o bem-estar às pessoas. Em um nível simplificado de compreensão, o proporcionar bem-estar é garantir que bens materiais básicos (como alimento e roupas) e alguns fatores sociais, também básicos (como socialização, atenção, segurança e desenvolvimento pessoal), estejam presentes na vida de um cidadão.

Após observar, ainda que superficialmente, como se caracterizam as políticas de *Welfare State*, bem como suas complexidades terminológicas, nos propomos a discorrer sobre elas de maneira genérica e abrangente. Portanto, abordaremos o termo nos

referenciando tanto às políticas de bem-estar, como aos métodos de intervenção pública que objetivam assegurar condições básicas de vida do cidadão, regular as diferenças econômicas e sociais, bem como possibilitar o amplo acesso aos direitos e bens públicos.

Se por um lado, os estudos acerca do *Welfare State* sejam recentes, as necessidades sociais não são. Brigs (1961) e Esping-Andersen (1990) indicam que os primeiros estudos abordando o desenvolvimento das políticas de bem-estar social são datados do final do século XIX. Naquele período as políticas estavam relacionadas à alguns direitos sociais e políticos que os trabalhadores da indústria conquistavam por meio da mobilização sindical. Contudo, naquele contexto os direitos sociais não eram correlatos ao que viria a ser considerado *Welfare State*. Naquele momento, as conquistas sociais estavam associadas à *Poor Law*<sup>6</sup> estabelecida na Europa. *Poor Law* foram as políticas de ‘proteção’ ao trabalhador, desenvolvidas em alguns países europeus, e consideradas medidas de beneficiamento exclusivas dos indivíduos inseridos da indústria. Essas políticas diziam respeito à garantias de direitos mínimos como a previdência social, o limite na jornada de trabalho, a assistência à saúde, as pensões e ao período de intervalo no trabalho.

Devido, sobretudo, ao contexto histórico em que o *Welfare State* se originou, seria insensato considerar as razões anteriores como questões causais únicas e exclusivas para o estabelecimento do *Welfare State* ao redor do mundo. Sua definição causal remeteria uma investigação dos efeitos e das interações sociais que são proporcionadas pelas características de cada modelo econômico e político estabelecido ao longo da história.

De todo modo, nos relatos históricos, a compreensão do que seria um *Welfare State* parece ser tão confusa quanto sua definição terminológica. Briggs (1961) destaca que o termo foi utilizado para se referir as mudanças sociais e econômicas na Europa. Especialmente no que diz respeito à demanda por uma segurança social mais abrangente. O termo estava ligado, ainda que de maneira ponderada, à mobilização social por ‘igualdade de oportunidades’, sobretudo na busca por uma reforma educacional que proporcionasse acesso amplificado. Para o autor, *Welfare State* se caracterizaria como um Estado no qual o poder político-administrativo utiliza os meios estatais disponíveis para:

---

<sup>6</sup> Para Marshall (1950), a Lei dos Pobres (que durou até 1834) foi uma aplicação de direitos ambígua. Se por um lado chegou a ser considerado um amplo programa de planejamento por segurança econômica, que preservava minimamente as mudanças sociais essenciais, por outro, a partir do momento em a economia adquire aspectos amplamente competitivos, e a sociedade passa a ser planejada e padronizada, os direitos sociais são drenados, restando, novamente, apenas os direitos civis – em outras palavras, retorna a supremacia do contrato de trabalho.

a) garantir aos indivíduos e às famílias uma renda mínima independentemente do valor de mercado do seu trabalho ou de sua propriedade; b) restringir insegurança social, possibilitando que indivíduos e famílias enfrentem ‘contingências sociais’ (doença, velhice e desemprego), que poderiam desencadear crises individuais ou familiares; e c) assegurar que sejam oferecidos, a todos os cidadãos, os mais altos padrões de serviços sociais (como saúde e educação).

No contexto britânico, um dos palcos originários desse conceito teórico, o *Welfare State* esteve relacionado à mudança social e ao poder econômico, nos quais a mobilização democrática por mudanças econômicas foi essencial para que se estabelecessem programas de combate à pobreza e de redução do nível de desemprego. Nesse último caso, convém destacar que um dos enfrentamentos da época não estava relacionado apenas ao combate ao desemprego, mas dizia respeito ao conflito pelo direito de se trabalhar onde e em que o cidadão almejasse, claro, sob um contrato trabalho (MARSHALL, 1950)

O conflito acima ratifica a compreensão de Esping-Andersen (1990), ao considerar o *Welfare State* um advento da burocracia moderna e da organização institucional racional (em outras palavras, o domínio do processo industrial e as relações de trabalho e renda). Isso porque o modelo econômico começava a destruir as instituições sociais ‘tradicionais’ à época (tais como a igreja, a família – como um modo de produção – e a solidariedade corporativa). Não obstante, Marshall (1950) aponta que a burocracia moderna suprimiu, inclusive, os direitos sociais mais básicos adquiridos por meio da *Poor Law*. A nova concepção de Estado moderno, bem como a instituição da burocracia legal passou a oferecer alívio apenas para os extremamente necessitados. Talvez, em outras palavras, aos que se submeteram à humilhação de pedir ajuda ao Estado. Segundo Marshall (1950, p. 23) (tradução do autor), o ataque aos direitos sociais foi tão agressivo, que o autor chegou a declarar que o novo modelo passou a subsidiar apenas “aqueles que, com a idade ou a doença, foram incapazes de continuar a batalha, e aos outros fracassados que desistiram da luta, admitiram a derrota e rogaram por misericórdia”.

Nesse contexto histórico, pela necessidade de intervenção nos assuntos sociais, o *Welfare State* passa a se tornar um instrumento do Estado para mediar a relação entre o acúmulo de capital e a pobreza social. Esse período histórico, da primeira metade do século XX, foi fundamental no processo de legitimação e difusão do *Welfare State* pelo mundo (OFFE, 1984). As condições de guerra e dos períodos pós-guerra foram determinantes para que a intervenção do Estado ganhasse aceitabilidade. O momento de

turbulência pelo qual a economia dos países liberais passou, possibilitou que a própria doutrina keynesiana da política econômica<sup>7</sup>, validasse a intervenção estatal.

O Estado passa a ser visto como uma instituição de regulação da economia e da política, já que sua incorporação poderia auxiliar na restauração do crescimento econômico e evitar que a economia sofresse uma recessão profunda. Isso foi ratificado por Esping-Andersen, (1990) ao destacar que, as décadas de 1960 e 1970 foram essenciais para a consolidação do *Welfare State*, já que nesse período, as preocupações com o bem-estar social, não eram exclusividade do Estado, mas também interesse da indústria. Isso posto, o *Welfare State* passa a se tornar um produto atrelado às características do sistema capitalista, objetivando regular as relações de mercado e trabalho e permitir condições mínimas de bem-estar a sociedade, inclusive aos indivíduos que, por diversas razões, se apresentassem incondicionados ao mercado de trabalho.

Existiriam diversas outras teses que poderiam supor o estabelecimento do *Welfare State* no mundo. Sugere-se, como uma delas, que a partir da intensificação das mobilizações da classe trabalhista na busca por melhores condições, as organizações sindicais passariam a se efetivar não apenas como instituições sociais, mas também políticas. Supõe-se que a mobilização das classes, ao conquistar direitos que aliviassem os males do sistema de produção industrial, dariam início ao que futuramente seria chamado de *Welfare State*. Os direitos conquistados estabeleceriam as primeiras fontes de poder [econômico e político] dos assalariados (ESPING-ANDERSEN, 1990).

Essa teoria possibilitaria buscar explicações acerca do crescimento das políticas de *Welfare* e suas diferentes características em nações em que, historicamente, a democracia social possui menor poder de mobilização política. Isso porque, a capacidade de força e mobilização da classe trabalhadora se dá, sobretudo, pelo estabelecimento de alianças (coalisões ou coligações) políticas que viabilizem que uma atenção mais apropriada a um problema social existente (BRIGGS, 1961; ESPING-ANDERSEN, 1990; SCHMIDT, 2001).

---

<sup>7</sup> Doutrina keynesiana diz respeito a um conjunto de medidas de correção econômica desenvolvidas por John Maynard Keynes. Essas medidas, apresentadas sobretudo na obra Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, de 1936, envolvem intervenções estatais na economia, de modo a estimular o aumento da demanda global ou do consumo. Essas intervenções podem consistir, dentre outras coisas, na redução da taxa de juros e dos impostos, possibilitando o aumento da renda do indivíduo e, por consequência, um aumento no consumo dos produtos oferecidos pelo mercado. Além disso, a teoria keynesiana defende, pela ação estatal, o aumento do investimento público em áreas nas quais o mercado possui dificuldade em manter os níveis de oferta ou as possibilidades de acesso. Os pensamentos de Keynes são, por esse motivo, considerados vinculados aos princípios do estado de bem-estar social e das políticas de *Welfare State*.

Devido ao contínuo processo eleitoral e às estreitas relações estabelecidas entre políticos e a população, em uma democracia o processo político é impulsionado pela sede de melhoria social e no compromisso de ‘melhorar a condição de vida dos mais pobres’. Além disso, o ciclo democrático aumenta as oportunidades de construção de coalizões, que por sua vez, possuem maiores possibilidades de maximizar a distribuição de bens sociais. Ademais, Schmidt (2001) destaca que os governos democráticos tendem a adotar uma posição mais ativa na política social, bem como tendem a gastar mais nas despesas sociais públicas.

Assim, ao compreender alguns apontamentos trazidos por autores como Esping-Andersen (1990), Briggs (1961) e Draibe (1993), bem como sua estreita relação com as noções de direitos sociais e de cidadania, apontadas por Marshall (1950), as políticas de *Welfare State* serão tratadas nesse estudo como os esforços realizados pelo Estado com o objetivo de garantir um padrão social mínimo que, compreendido como um direito político individual e não como beneficência, envolve a oferta e o acesso à serviços básicos como renda, alimentação, saúde, moradia, educação e o esporte, tema desse estudo.

Embora o idealismo do *Welfare State* figure como um dos principais mecanismos para a regulação e mitigação das desigualdades sociais, Esping-Andersen (1990) e Petring (2012) destacam as fortes críticas acerca dos métodos como são desenvolvidas as políticas que condicionam o bem-estar social. Essas críticas abordam não apenas aos métodos de beneficiamento social, mas se estendem às incertezas acerca da capacidade do *Welfare State* de transformar a sociedade, ou de reduzir as desigualdades sociais (LINDBECK, 2006).

Algumas destas críticas são resultantes de disputas históricas e ideológicas entre liberais e marxistas, na divergência entre os que defendem a capacidade do mercado de regular e equilibrar as necessidades sociais, *versus*, a concepção de natureza marxista, que advoga pela intervenção do Estado, tanto nos assuntos econômicos, quanto nos assuntos sociais, em busca da redução das desigualdades (ESPING-ANDERSEN, 1990).

No âmbito dessa disputa, uma das críticas ao modelo do *Welfare* é a política redistributiva contida no processo. A redistribuição de recurso poderia significar que aqueles que possuem muito precisem abrir mão de um pouco, para que aqueles que possuem pouco recebam alguma coisa. Esse processo tem sido considerado um ato injustificável de paternalismo e até mesmo de desapropriação de bens (PETRING, 2012).

Na lógica suposta pelos economistas liberais, os *Welfare States* não precisariam ser promovidos pelo Estado, mas pelo próprio mercado, já que o poder econômico, por si

só, tende a ser estrutural, e o Estado deveria ser autônomo de classes (ESPING-ANDERSEN, 1990; KEYNES, 1936; TAYLOR, 1987). Esse discurso está relacionado a objeção liberalista, que advoga a favor da participação e intervenção mínima do Estado na sociedade, pela clássica suposição de que o mercado possui, por si, a capacidade de regular e equilibrar as necessidades da população.

O raciocínio que sugere a capacidade estruturadora do mercado é baseado, dentre outros fatores, na suposição de que a classe trabalhadora tende a acatar a subordinação voluntária ao sistema econômico, ao passo em que se visualiza a possibilidade de ascensão social e, por consequência, conquistar bens materiais provenientes da produção industrial. O contraponto dessa lógica surge quando se verifica que até 40% do produto nacional é destinado a atividades de *Welfare State* (ESPING-ANDERSEN, 1990; SCHMIDT, 2001; WILLENZ, 1986).

Esping-Andersen (1990) destaca que na compreensão dos economistas políticos liberais clássicos, como Adam Smith, a intervenção do Estado não possuiria condições de proporcionar mais do que o mínimo necessário, acabaria por asfixiar o processo competitivo do comércio, estimularia a criação de monopólios e o protecionismo. Todavia, é o Estado quem sempre se posiciona para que as necessidades coletivas sejam satisfeitas (ESPING-ANDERSEN, 1990; TAYLOR, 1987).

Para Esping-Andersen (1990), a defesa liberal de regulação social pelo mercado precisa ser compreendida a partir da reflexão e análise do período histórico em que aquela premissa foi baseada. Seus idealizadores viviam uma situação político-econômica em que se respeitava os privilégios absolutistas e o protecionismo ao mercado. A mudança do *modus operandi* era vista, naquele período, como uma possibilidade de supressão da ascensão econômica, perda ou redução de riquezas, e até mesmo a redução do poder político dos atuais dominantes.

Nesse contexto, contrariando o que os economistas clássicos julgavam, a função do Estado, ao desenvolver o *Welfare State*, não se materializa(va) em negar ou suplantar os direitos de propriedade, mas o de negar a exclusividade absoluta de propriedade (PETRING, 2012). Embora algumas políticas sociais pudessem ser consideradas fortes elementos de enfrentamento da economia política capitalista, ameaçando a polêmica barreira divisória entre capitalistas e os marxistas modernos (ESPING-ANDERSEN, 1990), o *Welfare State*, por si só, nunca possuiu a capacidade de destituir o poder econômico do capitalismo. Ao contrário, Esping-Andersen (1990) salienta que, embora a teoria de que a acumulação do capital pressupunha contradições que estimulasse as

reformas sociais, o *Welfare State* é, cada vez mais, um produto inevitável do modo de produção capitalista.

Goodin (1993) destaca que as críticas ao *Welfare State* não estão associadas apenas ao posicionamento político dos teóricos. Algumas das contestações às políticas sociais estão relacionadas às concepções ideológicas do comportamento social e da coletividade. O autor apresenta uma série de argumentos expostos pelos teóricos liberais clássicos, e ilustra as características de posicionamento dos que se mantinham contrários à interferência do Estado. Para ele, na perspectiva de autores como John Stuart Mill, Humboldt, Michael Taylor e Tocqueville, a intervenção do Estado reduziria a possibilidade do cidadão de se habituar às ações voluntárias de altruísmo e benevolência, prejudicando, inclusive, o altruísmo privado. Na compreensão de tais autores, ao absorver funções sociais que poderiam e deveriam ser desenvolvidas pelo cidadão, o Estado favoreceria o desenvolvimento do individualismo. Na medida em que as obrigações do Estado crescem, o comportamento cooperativo voluntário se reduz. Segundo Taylor (1987) a presença intervencionista do Estado vicia a sociedade gerando uma necessidade constante de intervenção. Em outras palavras, “quanto mais [do Estado] temos, mais ‘precisamos’, e mais nos tornamos ‘dependentes’ dele” (TAYLOR, 1987)

As críticas decorrentes das supostas contradições morais que o *Welfare State* poderia causar estariam associadas, inclusive, à crença de que a intervenção do Estado desenvolveria o comportamento de dependência aos benefícios sociais (LINDBECK, 2006; TAYLOR, 1987). Essa dependência poderia influenciar, por sua vez, uma relação contraditória entre o *Welfare State* e o processo democrático. Haja vista que, nos governos democráticos a representação política é definida pelo voto popular, a preocupação com a relação entre promessas políticas – sobretudo nos períodos eleitorais – e o desenvolvimento de políticas sociais é incontestável. A preocupação acerca da utilização das políticas de *Welfare* como instrumento de ‘barganha’ eleitoral se tornou frequente na literatura sobre o tema, já que parcela considerável do recurso nacional é revertido em políticas sociais (SPICKER, 2000; SCHMIDT, 2001).

Esping-Andersen (1990) já havia destacado que a democracia, por si só, alimenta uma intensa competição partidária pelo eleitor, o que, por sua vez, estimula gastos públicos crescentes. Não obstante, o autor relata a fragilidade do assunto, ao expor que uma das razões pela qual liberais se contrapunham às políticas sociais, era pela necessidade de conter a intensificação da mobilização política dos trabalhadores, que



começava a tomar moldes por meio das organizações sindicais, como já comentamos anteriormente.

Embora os debates e as críticas às políticas de *Welfare* tendam a se manter devido as oposições ideológicas, as análises acerca das diferentes características de sua aplicabilidade não asseguram condições para anular a sua importância como mecanismo que viabilize a melhoria das condições humanas (LINDBECK, 2006; SCHMIDT, 2001).

Isso é ratificado por Pacek e Radcliff (2008), ao apontarem que a necessidade de se avaliar o modo como algumas políticas de bem-estar social estão sendo desenvolvidas, não reduz o fato de que, nas atuais condições de desigualdade social, que instintivamente são impostas à sociedade, o *Welfare State* é um ator do bem-estar humano. Para os autores, os problemas decorrentes das condições estruturais do sistema de mercado poderiam ser considerados permanentes, e a solução estaria baseada na saída: substituir o sistema ou complementá-lo com ações de compensação que limitam o potencial de danos sociais.

Há ainda, no âmbito das críticas lançadas ao *Welfare State*, as discussões acerca do débito público e a elevada carga tributária necessária para a manutenção de algumas políticas sociais<sup>8</sup>. Isso porque, o investimento em políticas sociais pode chegar, em alguns casos, a 40% do recurso nacional, gerando benefícios ou resultados considerados desproporcionalmente inferiores aos valores investidos (LINDBECK, 2006). Todavia, se por um lado alguns estudos tenham demonstrado casos de países em que as políticas de *Welfare* se tornaram um investimento dispendioso, há também os casos de nações que desenvolveram políticas de bem-estar social com investimentos massivos, mas que apresentam baixos débitos públicos (SPICKER, 2000; LEIBFRIED; MAU, 2008; PETRING, 2012).

Para Petring (2012), se por um lado ainda não foram levantadas evidências de que as políticas de *Welfare*, ao longo dos anos, tendam a causar déficit nas contas públicas – o que não sustentaria a relação entre investimento no *Welfare State* e o débito público, por outro, diversos estudos evidenciaram que as políticas de *Welfare State* tem auxiliado

---

<sup>8</sup> Por meio da Constituição Federal de 1988, mais especificamente via Capítulo dos Direitos Individuais e Coletivos, estabeleceu-se como direitos a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados e a moradia – reconhecida pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Essas dimensões compõem o rol das políticas de *Welfare State* no Brasil, e, de acordo com Castro (2012), entre os anos 2000 e 2010, houve um aumento de 4% no volume bruto nos gastos públicos com as políticas sociais, chegando a totalizar 25.2% do PIB nacional, se considerados os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público – municipal, estadual e federal – no atendimento de demandas sociais.

no processo de redução das desigualdades sociais (LINDBECK, 2006). Não obstante, elas têm sido cruciais para assegurar os direitos sociais básicos, defendendo o cidadão da pobreza e auxiliando na manutenção da dignidade humana (PETRING, 2012).

Tais esclarecimentos, nos levariam a indagar o porquê, mesmo em meio as tantas críticas, da sobrevivência do ‘*Welfare*’. Nesse sentido, Offe (1984) aponta a existência de uma variedade de fins bastante heterogêneos que convergem para a adoção de medidas institucionais [sobretudo do Estado] em prol do bem-estar social e mantém o *Welfare State*. Essas medidas estão relacionadas, na maioria dos casos, [ainda] com ações preventivas contra a mobilização da classe trabalhadora, com as reformas políticas e sociais praticadas pelos governos em que as coalisões sociais-democratas conquistaram uma posição privilegiada na arena política, e a consolidação político-econômica no qual, no pós-guerra, a intervenção do Estado foi fundamental para a estabilização do ciclo econômico.

Não obstante, é devido ao seu caráter multifuncional e sua capacidade de atender simultaneamente diferentes públicos, objetivos e estratégias conflitantes, que tornaram o *Welfare State* um arranjo político tão atraente para as diversas esferas de poder. Todavia, é igualmente verdade que, ao passo em que o quadro institucional deixa de ser capaz de acomodar toda essa diversidade de poderes, o *Welfare State* passa a ser objeto de conflito (OFFE, 1984).

No que se refere ao modo e às características que o *Welfare State* assume, Esping-Andersen (1990) e Petring (2012) apontam que essa é uma questão relativamente dependente do arranjo político-social que permeia a nação a que se está inserido. As estratégias utilizadas para o desenvolvimento das políticas sociais não apenas determinam, como caracterizam o nível das políticas de bem-estar do país. Logo, as características assumidas por cada *Welfare State* implicam em consequências distintas para cada população.

Para Esping-Andersen (1990), essas características são permeadas por três importantes fatores: a natureza da mobilização na qual a reforma se baseou (suas ideologias, seus objetivos e sua capacidade de representação e mobilização política); as estruturas de coalização política dessa mobilização (quais as características sociais das coalisões políticas que promoveram o debate); e o legado histórico da institucionalização do regime (o papel e a força do mercado econômico no contexto da sociedade, e o modo como tem se dado, historicamente, a ascensão da classe trabalhadora para classe média).

Embora esses três fatores tendem a determinar o modo como o *Welfare State* é desenvolvido, geralmente o caminho mais obvio é o provimento financeiro direto ao cidadão, tais como seguro desemprego, pensões e auxílios para o desenvolvimento infantil, dentre outro. Essas foram, inclusive, as formas clássicas de provimento de bem-estar quando as primeiras manifestações trabalhistas se instauraram (BRIGGS, 1961).

No *Welfare State* moderno, outros instrumentos têm sido desenvolvidos com o objetivo de amplificar o acesso aos direitos sociais, bem como promover o bem-estar integral dos cidadãos. A esse novo modelo se inseriram, a partir da primeira metade do século XX, as políticas de saúde pública, incluindo os programas de distribuição gratuita de remédios (as farmácias populares); as políticas de educação pública incluindo os centros de formação profissional; e os auxílios às famílias, por meio das creches públicas (BRIGGS, 1961; ESPING-ANDERSEN, 1990).

Uma das condições fundamentais para a constituição de um *Welfare State* é estimular e resguardar a cidadania social (ESPING-ANDERSEN, 1990). Logo, um autêntico *Welfare State* deve envolver esses três princípios fundamentais: 1) a garantia dos direitos sociais, no seu sentido legal e prático, em que se assegure o direito da propriedade de modo inviolável, endossado pelo direito de convívio em cidadania; 2) a ‘desestratificação’ social, no qual o *status* de cidadão deve sobrepujar a identificação de classe; e 3) a relação funcional entre as atividades estatais, o mercado e a família, de modo que seja, de fato, garantida a provisão das necessidades sociais. Esses princípios, ao darem forma a compreensão de cidadania social, se caracterizam com o núcleo constitutivo do *Welfare State* (MARSHALL, 1950).

A conquista da cidadania social foi determinante para que os indivíduos conquistassem o direito de serem identificados pelo seu papel na sociedade coletiva, e não como mercadoria. Haja vista que a partir do momento em que o mercado se torna uma instituição universal e a produção industrial se torna homogênea, as pessoas tendem a ser identificadas pela sua capacidade e habilidade de trabalhar. Logo, os cidadãos passaram a ser dependentes dos contratos de trabalho e, conseqüentemente, dependentes do sistema de mercado (ESPING-ANDERSEN, 1990).

A implementação do *Welfare State* e a garantia dos primeiros direitos sociais – como a previdência e a assistência social – ainda que estes não emancipassem o cidadão desse *status*, iniciava um processo de afrouxamento, implicando no início da ‘desmercadorização’ dos indivíduos (BRIGGS, 1961). Todavia, é preciso destacar que a tese de ‘desmercadorização’ é questionável ao considerar que a previdência social e o

seguro desemprego são, na maioria dos casos, benefícios que dependem da contribuição do trabalhador. Isso posto, dependentes do trabalho, da posse do emprego e, em diversos casos, da renda do trabalhador. Logo, dependente do mercado.

Esping-Andersen (1990) destaca que esse processo histórico sempre foi conturbado. Não apenas porque o processo de ‘desmercadorização’ sugere o enfraquecimento do poder do empregador, mas porque os primeiros programas de ‘proteção’ ao trabalhador, como a previdência social, foram planejados para maximizar a dependência e atuação do mercado sobre os indivíduos.

A análise de Offe (1984) argumenta que os governantes do Estado e desenvolvedores do *Welfare State* possuem "interesses " na manutenção da lógica capitalista – os investimentos do mercado industrial e a manutenção da relação entre trabalho, emprego e renda – já que o bom funcionamento desse subsistema econômico é a fonte vital das receitas do Estado (impostos, tarifas e empréstimos) e mantém a condição de lealdade entre a população e o Estado, por meio das políticas de bem-estar. Para o autor, o Estado sempre estará preocupado em preservar o poder econômico e os processos de mercantilização, e o *Welfare State* sempre será uma ação auto-limitante.

Evidentemente, os direitos sociais, bem como o processo de ‘desmercadorização’ são desenvolvidos e aplicados de maneiras diferentes em cada *Welfare State*. Há, todavia, uma relação definida entre os *Welfare States* mais ou menos ‘desmercadorizados’, observado na assistência social concedida nos regimes políticos escandinavos *versus* os anglo-saxões. O estudo de Esping-Andersen (1990) que deu origem à base dos demais estudos comparativos sobre o *Welfare State* no mundo, apontou os regimes escandinavos como os mais ‘desmercadorizados’ e os anglo-saxões como os mais ‘mercadorizados’.

O autor sugere três modelos de *Welfare State*, baseados no nível de ‘desmercadorização’. Em um primeiro modelo, os direitos sociais estariam garantidos a partir da comprovação da necessidade ou da pobreza. Tal modelo entra em ação quando o indivíduo não apresenta nenhuma outra condição de subsistência, ou capacidade de trabalho, forçando o Estado a intervir de maneira temporária e limitada. Esse modelo oferece benefícios reduzidos a grupos reduzidos e tende a fortalecer a dependência do cidadão ao mercado. O segundo modelo adota a previdência social estatal obrigatória, com direitos sociais elevados. Contudo, possui característica compulsória – quanto mais o cidadão contribui, melhor o benefício. Evidentemente, não assegura a ‘desmercadorização’, pois os benefícios são dependentes da contribuição do trabalhador, consequentemente, do emprego. O terceiro modelo é considerado o mais

‘desmercadorizador’. É também o mais recente e oferece benefícios básicos e iguais a todos, independentemente da contribuição, do ganho, ou das atuações profissionais anteriores. De qualquer forma, os benefícios raramente possuem um padrão no qual seja possível considerá-lo ‘desmercadorizador’.

Ao considerar que mesmo os *Welfare States* mais ‘desmercadorizadores’ tendem a criar uma dependência ao mercado – e ao Estado, em casos mais brandos – seria pertinente considerá-lo não apenas um mecanismo de intervenção e correção das estruturas de desigualdade, como também, por si só, um mecanismo de estratificação e ordenação das relações sociais. Historicamente comprovado, as ações de ajuda aos pobres e a assistência social promovem dualismos sociais. Ao passo em que auxiliam, punem e estigmatizam (ESPING-ANDERSEN, 1990; OFFE, 1984).

Ademais, Pacek e Radcliff (2008) apresentam a ideia de ‘desmercadorização’ com a qualidade e a quantidade dos direitos sociais, bem como o acesso a eles. Os autores destacam ainda que a mera presença da assistência social não é capaz de provocar uma ‘desmercadorização’, a não ser que os direitos sociais emancipem substancialmente os cidadãos da dependência do mercado.

Ao observarmos a aplicação dos *Welfare States*, é possível notar a negligência que se deu na análise da relação entre cidadania e classe social. Essa negligência ocorre no fato de que as teorias científicas supõem que o *Welfare State* cria uma sociedade mais igualitária. Todavia, em diversos casos, senão a maioria, o *Welfare State* é tratado como uma política simplista de redistribuição de renda ou de acesso à educação, em ambos os casos, se reduz a políticas de ascensão social.

Para Esping-Andersen (1990), é possível que essas ações tenham sido planejadas com o propósito de promover estratificação. Nos modelos de governo em que as políticas de seguridade social são baseadas em relações corporativistas – Estado e mercado –, os benefícios do funcionalismo público tendem a ser superiores em comparação as demais classes trabalhadoras. Os benefícios giram em torno do ganho padrão e dos valores recolhidos como imposto, a partir dos rendimentos do trabalhador. Esse modelo acaba por desarranjar o movimento da classe trabalhadora, privilegia a lealdade ao Estado e, consequentemente, provoca a estratificação social.

Uma alternativa ao ‘*Welfare*’ corporativista é o ‘*Welfare*’ universalista (típico de países Anglo-Saxões, como o Reino Unido e o Canadá), em que os benefícios são semelhantes, uniformes e universais, independentemente da classe social ou da posição de mercado. Embora esse sistema pressuponha a universalidade da solidariedade da

nação, ele é voltado para nações em que a vasta maioria da população é composta de pessoas de baixa renda, para os quais benefícios modestos podem ser considerados adequados. Todavia, esse sistema também tende a causar dualismo à medida em que uma determinada classe trabalhadora prospera. Os que adquirem melhor condição de vida voltam-se para o seguro particular e para negociações de benefícios extras em busca da suplementação de renda, logo acabam se voltando contra a política universalista: os pobres contam com o Estado, os outros com o mercado (ESPING-ANDERSEN, 1990).

Uma outra alternativa tem sido buscar uma relação entre o universalismo e sua adequação fora do mercado. Exemplo de ações desenvolvidas pela Suécia e Noruega. Nesse modelo, o Estado incorpora um segundo esquema de previdência, agora, relacionada aos ganhos. O modelo, que pode ser estendido a todos, propõe estabelecer benefícios de acordo com a expectativa do trabalhador. Reintroduz a desigualdade, mas bloqueia a participação do mercado. Preserva o universalismo e, pela manutenção do grau de consenso político, garante um amplo e solidário apoio aos impostos elevados necessários a manutenção do modelo.

As variações observadas nas conquistas de direitos sociais e nas formas de estratificação possibilitados pelos *Welfare States* não são lineares, mas correlatos aos tipos de regime governamentais praticados em cada país, ao grau de organização da sociedade civil e das lutas políticas estabelecidas. Ou melhor, estão relacionados aos diferentes regimes de *Welfare State*. Nesse sentido, caracterizaremos a seguir, cada tipologia definida por Esping-Andersen (1990).

O primeiro grupo é o do *Welfare State* ‘Residual’ – comum de Estados liberais. Nesse regime, é preconizada a assistência aos comprovadamente pobres, à classe trabalhadora dependente do Estado. Propõe benefícios severamente limitados e modestos, e geralmente está associado ao estigma da pobreza e da marginalidade. O Estado encoraja a participação efetiva do mercado, ao garantir apenas o mínimo e ao enfatizar a contratação de programas de assistência privados. Por consequência, os efeitos da ‘desmercadorização’ são minimizados e a estratificação social é elevada.

O segundo tipo de regime está ligado ao legado histórico do corporativismo. Os regimes de *Welfare States* ‘conservadores/corporativistas’ não foram marcados pela obsessão liberal de participação do mercado, portanto, menos radical. Todavia, preserva a diferenciação de *status*, garantindo direitos vantajosos que estão relacionados à classe e a esse *status*. O Estado se mantém sempre pronto a suprir as expectativas da classe e a substituir a ação do mercado, impondo-lhe um papel inteiramente secundário. Esse

regime esteve fortemente ligado à Igreja (moldado por ela, inclusive), influenciando na preservação da família tradicional. Isso moldou as características da assistência social familiar, em que a previdência excluiu o benefício das esposas que não trabalham no mercado, e os benefícios à família estimulam a maternidade. Essas ações supõem uma intervenção do Estado apenas após o total esgotamento das capacidades de ação da família.

Por fim, o terceiro modelo denominado com *Welfare State* ‘social democrata’ foi desenvolvido a partir dos princípios do universalismo e da ‘desmercadorização’ dos direitos sociais, com extensão até mesmo para as novas classes médias. Sua nomenclatura se deu porque, nos países em que esse regime se estabeleceu, a socialdemocracia foi dominante na definição das reformas sociais. Nesse modelo, o *Welfare State* promoveu igualdade nos padrões de qualidade e acesso aos serviços desfrutados pelos mais ricos, e igualdade de benefícios a níveis compatíveis com a qualidade de vida da classe média (ESPING-ANDERSEN, 1990).

Nesse terceiro modelo, todos os grupos ou classes são incorporados a um mesmo sistema de seguros e, mesmo assim, os benefícios podem ser graduados de acordo com os ganhos habituais. O *Welfare State* ‘social democrata’ exclui o mercado, cria uma rede de dependência do Estado, ao beneficiar todos, e cria uma obrigação a pagar. É uma fusão do liberalismo com o socialismo, está comprometido com a garantia do emprego e é inteiramente dependente de sua concretização, haja vista os enormes custos de manutenção desse sistema.

Como sugerido, os *Welfare States* estão distribuídos por grupos, todavia, não é possível garantir que haja um Estado baseado em um único e puro regime. Os escandinavos podem ser predominantemente socialdemocratas, mas possuem elementos liberais. Assim como os liberais, como o norte-americano, possuem componentes compulsoriamente socialdemocratas, tal qual a política de previdência social. Isso posto, é possível inferir que o mundo é composto por aglomerados distintos de regimes.

### 1.1 – O *Welfare State* e o Esporte

Após contextualizado e conceituado o *Welfare State* e o papel das políticas sociais nesse contexto, nos interessa compreender a relação entre as políticas de *Welfare* e o esporte. Antes, porém, de tratarmos ou levantarmos as ações de *Welfare State* no esporte brasileiro, cabe-nos compreender a relação entre *Welfare State* e o esporte, inclusive compreender o que é considerado uma política de ‘*Welfare*’ no esporte.

Ao iniciarmos essa discussão, se faz pertinente destacar que a relação entre as políticas de ‘*Welfare*’ e o esporte não pode ser tida como óbvia, uma vez que não há linearidade nas causas que levam a uma relação, ou nos porquês do estabelecimento dessas relações (HEINEMANN, 2005). É possível, entretanto, inferir que as políticas de *Welfare State* são conceitualmente e originalmente orientadas de modo a proporcionar não apenas igualdade nas oportunidades de acesso, como também equidade na distribuição de bens e serviços (ESPING-ANDERSEN, 1990; PETRING, 2012).

Desse modo, assumir o acesso ao esporte como um direito civil e social, tal como o acesso à educação, a arte e a saúde, nada mais é do que atribuir ao estado de *Welfare State* seu assumido papel de provisor de equidade nas oportunidades. Caberia, finalmente, compreender o papel do esporte nesse universo de equidade, como política de bem-estar, e sua capacidade ou não de influenciar na resolução ou na redução dos problemas sociais.

Heinemann (HEINEMANN, 2005) sugere que, pela compreensão do conceito de *Welfare State*, das diversas razões e interesses pelos quais o esporte poderia passar pela agenda das políticas de bem-estar social, a sua relação com a saúde (praticar esportes como possibilidade de promoção e manutenção da saúde) seria o principal fator. Não obstante, pela lógica da não linearidade, sugere-se que após a Segunda Guerra Mundial o *Welfare State* expandiu a responsabilidade do Estado para áreas secundárias da sociedade, para além daquelas relacionadas ao emprego e a seguridade social (BERGSGARD; HOULIHAN; MANGSET et al., 2007).

É possível, de todo modo, destacar, na história do esporte mundial, que uma das primeiras ações desvinculadas do Estado com o objetivo de impulsionar as atividades esportivas no contexto social ocorreu na década de 1960, estimulado pelo ‘Manifesto Mundial do esporte’ (tradução do autor) (BUENO, 2008; STAREPRAVO, 2011). O manifesto, que surgiu denunciando o excessivo predomínio do esporte de alto rendimento na agenda política, defendia que as práticas esportivas deveriam atender as pessoas comuns (esporte de participação ou de lazer), estendendo a prática do esporte como



atividade educativa, cultural bem como o âmbito escolar, distintamente do modo seletivo como vinha sendo executado (CIEPS-UNESCO, 1964). Elaborado pelo Conselho Internacional de Educação Física e Esporte, foi defendido pelo Conselho Europeu de Educação Física e Esporte, suscitando na criação do projeto ‘Esporte para Todos’ (EPT), que logo se expandiu por diversos países, na busca por melhorar a qualidade de vida por meio da democratização das práticas esportivas (BUENO, 2008).

Adotado pela Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Carta Internacional de Educação Física e Esporte, a concepção de ‘esporte para todos’ passou a ser orientado, sobretudo, à países do terceiro mundo, recomendando aos Estados a implementação de política pública esportivas direcionadas à área social (BUENO, 2008)

A responsabilização do Estado por setores anteriormente não alcançados pode ter favorecido a área de esporte e lazer, especialmente pela estreita relação estabelecida entre o esporte e a política, que já havia sendo utilizado como instrumento político-ideológico (PIRES, 1998). Para Bergsgard, Houlihan e Mangset et al. (2007), devido ao seu caráter multidimensional, sua expressividade no contexto cultural e pela crença em sua capacidade de ser utilizado como instrumento de resolução de outros problemas sociais, o esporte passa a adquirir relevância social no âmbito das políticas de ‘*Welfare*’.

É preciso destacar que há, por parte da comunidade científica, a preocupação com o contraste na importância e/ou legitimidade que tem sido dada às diferentes abordagens do esporte, ou melhor, com a diferença no entusiasmo em que os investimentos são direcionados ao esporte de alto rendimento *versus* ‘esporte para todos’, ou o esporte de massa. Como poderá ser observado nos parágrafos que procedem essa discussão, as características sociais ou ‘virtudes’ do esporte estão, geralmente, relacionadas às vantagens e benefícios de desenvolver políticas de ‘*Welfare*’ no esporte, às prerrogativas que esse investimento pode promover ao esporte de massa, e, conseqüentemente, no contexto social mais amplo.

Como realizado por Grix e Carmichael (2012), considerar a contextualização histórica da origem, bem como a análise das características políticas e sociais de cada país, poderia fundamentar argumentos que justificariam o súbito aumento e a priorização no investimento ao esporte de rendimento de algumas nações.

No estudo realizado pelos autores, eles destacam que nos antigos países comunistas, como a Alemanha Oriental, a justificativa para o investimento no esporte era devido ao esforço em legitimar um Estado marcado pela falta de reconhecimento. Fato que alimentava a estratégia de investimento no esporte, com o objetivo de fazer com que

as pessoas e demais nações tomassem conhecimento do potencial econômico e político, através do sucesso esportivo internacional. Em outras nações, como em países mais novos ou isolados (como o Canadá e Austrália), embora apresentassem problemas sociais similares aos de países capitalistas avançados, como a obesidade e a baixa participação no esporte de massa, elas utilizaram o esporte como fundamento da criação de identidade nacional. Já no Reino Unido, a decisão em priorizar o esporte de alto rendimento esteve associada à questões políticas e ideológicas, e parece não estar vinculado à partidos políticos específicos, já que, historicamente, a defesa às políticas de esporte é um empenho próprio das elites (BERGSGARD *et al.*, 2007; GRIX; CARMICHAEL, 2012).

Os autores destacam que as disputas ideológicas entre os antigos governos comunistas *versus* os capitalistas, no período da Guerra Fria, influenciaram severamente a evidência social adquirida pelo esporte. Na ocasião, ambos os regimes buscaram investir no esporte de maneira a possibilitar a comprovação de sua superioridade política, econômica e social. Naquele momento, o esporte passaria a ser também associado a possível capacidade de atenuar problemas de áreas distintas como a obesidade infantil e a fragmentação social, oportunizar a reestruturação urbana, e ainda, contribuir para a aprovação política e pactuar alianças (BERGSGARD, 2007).

Heinemann (HEINEMANN, 2005) a partir da realização de um estudo comparativo sobre esporte e políticas de ‘*Welfare*’ em seis países europeus, apontou uma série de fatores que poderiam ser utilizados como argumentos para implantação de políticas de ‘*Welfare*’ no âmbito do esporte. Para o autor, antes de mais nada, garantir um amplo acesso ao esporte – como uma política de ‘esporte para todos’ – é proporcionar, pelo princípio básico da equidade dos *Welfare States*, a isonomia também no acesso aos direitos civis e sociais básicos. Nesse sentido, a inclusão de políticas de esporte na agenda política poderia ser explicada pelas funções e efeitos que geralmente têm sido atribuídos ao esporte.

Algumas dessas funções seriam: a capacidade do esporte ser utilizado como instrumento de prevenção e controle de doenças, causadas, sobretudo, pelos hábitos contemporâneos da sociedade, em outras palavras, o sedentarismo; a capacidade de integração social que, numa escala macro, poderia estar relacionada à integração étnica, envolvendo diferentes povos ou nações, e, numa escala micro, relacionada ao encorajamento das relações interpessoais, da sociabilidade e do convívio em comunidade; a capacidade de envolver e atrair a população jovem; a capacidade de criar um ambiente educativo, de desenvolvimento da personalidade, em que os indivíduos tenham

oportunidades de lidar, em algum momento, com experiências baseadas em vitórias e derrotas, bem como compreender e aprender acerca do comportamento baseado em regras e normas; a capacidade que o voluntariado esportivo tem de proporcionar um ambiente de preparação para o mercado de trabalho, para a participação democrática e de articulação política; e por fim – um dos fatores que mais ilustram a configuração do esporte contemporâneo – o potencial econômico adquirido pelas atividades esportivas, não apenas no que diz respeito as oportunidades no mercado de trabalho esportivo, mas pelas diversas possibilidades econômicas viabilizadas pela indústria do esporte, nas últimas décadas (HEINEMANN, 2005).

Alguns autores que têm se posicionado contrários não apenas com os discurso de ‘virtuosidade’ do esporte, como também pela superficialidade com a qual tais funções têm sido conferidas ao esporte, discursadas, sobretudo, pelo Estado em defesa aos altos investimentos ao esporte (PIGGIN et al., 2009; COAKLEY, 2002; 2011; 2015; EKHOLM, 2016). Para esses autores, as funções atribuídas ao esporte, em prol do desenvolvimento individual e social, embora tenham sido consolidadas por parcela da comunidade científica, não chegaram a ser avaliadas e fundamentadas adequadamente, criando uma lacuna entre as hipóteses e as evidências, de fato, comprovadas.

Ekholm (2016) apresenta uma série de apontamentos que fazem confrontação às funções anteriormente supostas por Heinemann (2005). Ele sustenta que as práticas esportivas não possuem a capacidade de modificar as estruturas sociais ou reduzir a pobreza e o desemprego. Pelo contrário, elas tendem a criar novos problemas sociais, já que as associações esportivas estão interessadas, essencialmente, em promover o esporte a nível competitivo e não em caráter social, o que levaria o esporte a assumir uma característica seletiva e que promove a estratificação. Além disso, o autor destaca que, como já foi observado, as práticas esportivas, em alguns casos, podem estimular a violência e a agressão, que repercutem, inclusive, para fora do ambiente esportivo. Por fim, devido a busca incessante pela melhoria do desempenho e do resultado esportivo, a controversa discussão acerca da utilização do doping emerge, reforçando a polêmica a respeito da legitimidade social do esporte.

Na compreensão de Coakley (2011), a relação entre o esporte e o desenvolvimento social tem sido baseada em uma suposição de que o esporte é uma manifestação humana essencialmente positiva e pura, e que tem a capacidade de provocar mudanças positivas em indivíduos e grupos envolvidos no esporte. Essa compreensão seria responsável por

estimular os decisores políticos, nos diversos níveis de poder, a alocar recursos públicos em programas e políticas de esporte.

As funções sociais sugestionadas ao esporte, em seus diversos moldes, expõem as características da contemporaneidade desse modelo esportivo, que, como apontado anteriormente, evidenciam as características fenomenológicas do mercado, da profissionalização e da expressividade da indústria esportiva, sobre as manifestações esportivas. São essas características que tornam complexas as possibilidades de análise e retratam a inexistência de uma linearidade nas relações entre *Welfare State* e o esporte (ARISTOV, 2016). Haja vista que, como apresentado no capítulo anterior, o *Welfare State* se origina da necessidade em mitigar as desigualdades trazidas pelos efeitos de mercado.

De todo modo, as atraentes características pertinentes ao esporte parecem ser suficientes para justificar sua inclusão na agenda das políticas de *Welfare State*. Aparentemente, algumas dessas características possuem uma interconexão homogênea nos países já estudados (HEINEMANN, 2005; BERGSGARD; HOULIHAN; MANGSET et al, 2007; ERISTOV, 2016). Elas estariam ligadas, sobretudo, à assuntos referentes ao nacionalismo e aos impactos econômicos possibilitados pelo esporte, como: a possibilidade de promover a reestruturação urbana; estimular o desenvolvimento do sentido de identidade nacional; estimular a atividade econômica, tanto no sentido de geração de emprego e renda, quanto no sentido do incentivo à economia local, devido a organização de eventos esportivos de médio e grande porte; e, por fim, propiciar visibilidade e suscitar alianças políticas.

Aristov (2016) salienta outras significantes características sociais do esporte, que justificariam a influência e a atenção dada pelo Estado ao esporte. Uma atenção que pode ser considerada proveniente de demandas do que o autor denomina de políticas do *Welfare State* ‘moderno’. Nesse contexto, a importância da elaboração das políticas para o esporte é ratificada, atribuindo ao esporte o potencial de integrar pessoas e comunidades, bem como colaborar para o desenvolvimento da solidariedade social.

A compreensão de solidariedade social, exposta pelo autor, estaria associada à percepção de que o esporte poderia provocar impactos positivos sobre: a saúde; sobre o lazer; na integração social; na reintegração da pessoa deficiente; na ressocialização de certos grupos de pessoas (como aquelas relacionadas à delinquência juvenil e/ou ao abandono infantil); no oportunizar novas experiências culturais; no possibilitar o desenvolvimento educacional por meio de bolsas de estudos, proporcionado pela

participação no esporte. Para o autor, todas essas características poderiam ser resumidas à capacidade de o esporte ser um ambiente único para que possa ser proporcionado o princípio da igualdade, considerado um dos princípios mais importantes do estado de bem-estar social.

Os apontamentos apresentados, anteriormente, poderiam ser utilizados não apenas para justificar a necessidade de elaboração e implementação de políticas de '*Welfare*' no esporte, como também poderiam ser considerados prerrogativas para o predomínio do interesse em ações que, no fim, seriam notadas sobremaneira no esporte de alto rendimento. Não obstante, o posicionamento dos atores políticos possui certa tendência a qualificar a legitimidade democrática do esporte, já que o discurso político, por si só, busca legitimar a importância e a eficácia dos investimentos no esporte (BERGSGARD, 2007; SAM, 2009; PIGGIN et al., 2009). Logo, tanto as presunções das virtudes sociais incorporadas ao esporte, pouco ou sequer confirmadas por fundamentos científicos, quanto os discursos políticos e sociais que asseguram a competência social, patriótica e econômica do esporte alavancam e validam a legitimidade social do esporte.

As características citadas, sem dúvida, qualificariam o esporte ao posto de um relevante instrumento para o desenvolvimento do bem-estar social, e sustentaria a importância da elaboração de políticas públicas nos diversos contextos e esferas sociais. Entretanto, Ronglan (2015) salienta que a discussão acerca da inclusão do esporte como política de *Welfare State* vai adiante dos benefícios sociais que essa manifestação poderia ocasionar. Ao tratar da inserção do esporte como *Welfare State*, o autor destaca que a representatividade da manifestação esportiva ganha destaque a partir de sua legitimidade. Não pela legitimidade legal (que considera a importância de sua aplicação como lei), ou pela legitimidade democrática (assegurada pela representatividade do esporte entre os atores do cenário político), mas pela legitimidade social, ao qual o esporte está intimamente ligado.

Suchman (1995) e Ronglan (2015) conceituam o termo 'legitimidade social' como uma construção dinâmica e contínua, que é baseada no apoio e na credibilidade que a sociedade atribui à uma instituição, organização, ou às ações destas. Ronglan (2015) destaca que, além de uma construção social, a legitimidade social aponta para algo que está incorporado na cultura de uma determinada sociedade, e que é sustentada pelas crenças e valores compostos por ela. Logo, a depender da importância cultural e social dada ao esporte em uma nação, a formulação e aplicação das propostas de intervenção estatal, por meio de políticas de *Welfare State*, tende a ser pouco questionada.

É importante destacar que, a legitimidade social também pode oscilar a partir dos procedimentos de intervenção [no esporte], adotados pelo Estado, bem como pelos resultados que essa intervenção poderia viabilizar (RONGLAN, 2015; SUCHMAN, 1995). Assim, quando nos referimos ao esporte, a legitimidade das ações poderia ser ameaçada se a aceitação social ao uso dos recursos ou aos métodos de execução das políticas diminui. Do mesmo modo, a legitimidade da ação poderia ser ameaçada se o sistema ou programa proposto não conseguisse produzir resultados socialmente esperados.

Nesse contexto, embora os resultados tendam ser decisivos para a manutenção e garantia da legitimidade, eles são fundamentados em aspectos interpretativos (RONGLAN, 2015). Desse modo, enquanto os discursos da virtuosidade dos resultados se mantiverem inalterados e não forem refutados empiricamente, o posicionamento, sobretudo, político acerca da veracidade dos benefícios no investimento ao esporte serão mantidos.

### ***1.1.1 – O estabelecimento do direito social e do Welfare State no Brasil, e sua relação com o esporte***

A revisão de literatura sobre o tema esporte e *Welfare State* aponta que a parcela majoritária das pesquisas científicas realizadas, atualmente, tem como base as características dos regimes de governo de países europeus e, quando não, estes estudos são baseados no modelo de governo norte-americano.

Nesse sentido, comparar ou relacionar tais pesquisas com o modo como o *Welfare State* se relacionou com o esporte brasileiro tende a se caracterizar como uma tarefa complexa, senão desafiadora. Isso porque, os modelos de esporte europeu e norte-americanos desenvolveram-se, em grande medida, a partir das organizações de esporte voluntário. Nesses modelos de organização esportiva, apesar de haver a participação e intervenção do setor público no cotidiano social – sobretudo nos países escandinavos, que são marcados pela forte presença do Estado, que oferece uma igualdade de padrões elevados – o domínio do esporte é deixado ao terceiro setor (RONGLAN, 2015). Essa característica ilustra a notória diferença com o modelo brasileiro – em que as entidades de administração do esporte são privadas, mas o financiamento é quase exclusivamente

proveniente das fontes públicas (ALMEIDA, 2010; MATIAS, 2013; CAMARGO, 2016), ratificando o desafio de um estudo analítico dessa natureza.

A análise histórica e política da organização do esporte brasileiro permite perceber que, embora as manifestações esportivas também surjam permeadas por interesses de grupos sociais sem fins lucrativos, de caráter associativo e voluntário (CAMARGO, 2018), o contexto político pelo qual o país passou, na primeira metade do século vinte, levou o Estado a implementar políticas e legislações que acabaram por centralizar o controle e o financiamento do esporte (ALMEIDA, 2010; STAREPRAVO *et al.*, 2010). A redução nas possibilidades de tratar o esporte como um direito social, de acesso a ‘todos’ pode ter se materializado, inclusive, pela característica de financiamento ao esporte do período. Naquele momento, manteve-se um interesse em estimular o desenvolvimento do esporte competitivo, de rendimento (CAMARGO; MEZZADRI, 2018; LINHALES, 1996; STAREPRAVO *et al.*, 2010), pressupondo uma atividade seletiva e direcionada a grupos específicos.

Em algumas nações, a relação do esporte como política de *Welfare State* começou a ser assumida pelo poder público a partir da Conferência Europeia de Esporte, na década de 1970, buscando a promoção e a manutenção da saúde por meio das atividades físico-desportivas e de lazer (BUENO, 2008; HEINEMANN, 2005). No Brasil, todavia, a compreensão de esporte e lazer como direito social aparece pela primeira vez – e talvez de forma não tão explícita ou clara – a partir Constituição Federal de 1988, mais especificamente no Artigo 6º e no parágrafo 3º do Artigo 217, na seção do desporto. Por meio do texto constitucional, o fomento ao esporte e ao lazer passa a ser considerado dever do Estado (BRASIL, 1988).

É preciso destacar, todavia, que a compreensão de esporte e lazer como política de *Welfare* assumida na Europa, naquele momento, poderia suscitar significados diferentes do que foi estabelecido no Brasil, por alguns motivos. O primeiro, no fato de que, ao observar o inciso IV do Artigo 6º da CF, o termo ‘lazer’ é referenciado como um dos direitos sociais que objetivavam a melhoria da condição social do trabalhador. Analisando o contexto histórico e social da época, o significado de lazer trazido pelo referido artigo tende a estar associado à compreensão de uma atividade realizada pelo trabalhador da indústria ou do comércio durante seu tempo livre (em suas diversas formas, tais como o uso da televisão e do rádio, bem como visitas à museus ou à espaços de cultos religiosos) (URRY, 1994).

O segundo motivo é consequência do primeiro. Fundamenta-se na compreensão de que, ainda que inserido na seção do desporto, mais especificamente no parágrafo 3º do Artigo 217, o termo ‘lazer’ no trecho da constituinte remete à uma atividade como forma de promoção social (BRASIL, 1988) e que pressupõe uma ação não vinculada diretamente às atividades físico-esportivas, sobretudo devido à interpretação polissêmica do que poderia significar ‘lazer’ (GOMES; ISAYAMA, 2015; LUNARDI, 2008; URRY, 1994). O entendimento de lazer estaria associado, portanto, à uma atividade que compensasse as más condições de vida decorrentes do desenvolvimento urbano e industrial não planejado (AREIAS, 2011). Não concerne à uma atividade esportiva que possuía a capacidade de prevenir doenças, ou de integrar pessoas e povos, ou ainda de envolver e atrair a população jovem, como começava a ocorrer na Europa na década de 1970 (HEINEMANN, 2005).

O terceiro motivo está associado a inclusão do esporte como “direito de cada um”, figurado no Título VIII – Da Ordem Social, que pressupunha sua inserção ao rol dos direitos sociais. Embora inserido junto à direitos sociais como a assistência, a seguridade e a previdência social, a saúde, a educação e a cultura, o esporte não possuía políticas implementadas ou em formulação que legitimassem sua posição como direito social. Sequer havia, naquele momento, a percepção social do que viria a ser um ‘esporte como direito social’ (TOLEDO, 2014).

A Carta Magna, por si só, já demonstrava a fragilidade ou incipiência no tratamento dado ao esporte como direito social. Ao longo da redação trazida pelo Artigo 217, fica evidenciada a preocupação estatal com a autonomia das entidades esportivas – embora majoritariamente financiadas pelo Estado. Além disso, embora o Artigo discorresse sobre a priorização da promoção do esporte em âmbito educacional, sugerindo que a promoção do esporte de alto rendimento fosse feita apenas em ‘casos específicos’, não há explanação para o que viesse a ser esses ‘casos específicos’. A primeira tipificação das possíveis manifestações esportivas regulamentada pela legislação, delimitando o que de fato pudesse ser o esporte de [alto] rendimento, viria a surgir apenas anos mais tarde<sup>9</sup>.

Não bastasse as diferenças práticas da concepção ao direito ao esporte e lazer frente ao que vinha ocorrendo entre os países europeus, a postulação do esporte como direito social no país se deu tardiamente. O compromisso global com a defesa do direito social, incluindo o direito ao lazer (artigo 24), havia sido estabelecido em 1948 a partir da

---

<sup>9</sup> A primeira tipificação das possíveis áreas de manifestação esportiva é dada pela redação da Lei nº 8.672, de 6 de julho de 1993.



Declaração Universal dos Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948). Enquanto, seguindo o contexto internacional, algumas atividades e eventos desportivos brasileiros, desvinculados do poder público, já se estabeleciam como manifestações de cunho social (CAMARGO; MEZZADRI, 2018; CASTELANI FILHO, 1988), opondo-se às desigualdades e rompendo as barreiras impostas pelas classes políticas e sociais (LINHALES, 1998; SILVA, P. DA T. N., 1999; STAREPRAVO, 2011), a legislação brasileira ainda caminhava no sentido de garantir direito social ao esporte.

Por outro lado, considerando o regime político do qual o país se despedia e observadas as Constituições anteriores – de 1937 e 1967 – nas quais o termo ‘direito social’ sequer havia sido mencionado, a inclusão do esporte como uma [possível] prerrogativa do direito social – inaugurada pela CF/88 – se materializou um avanço para que conquistas futuras, na área, pudessem alcançadas. A oportunidade recebida pelo esporte naquele momento pode ser mais facilmente visualizada quando observado o processo de estabelecimento das primeiras políticas de *Welfare* no Brasil, que de fato assegurariam alguns dos direitos sociais mais básicos. As primeiras políticas de *Welfare State*, com caráter de fato universalista, estiveram, restritas à seguridade social, à saúde e à educação. Além disso, é apenas no final da década de 1970 que elas seriam definitivamente reguladas e expandidas para as diversas classes de trabalhadores (DRAIBE, 1993).

Embora tardio e de maneira distinta ao que ocorria na Europa, o modo como se estabeleceram as políticas de *Welfare State* no Brasil não poderia ser diferente. A implementação de tais políticas se deu a partir da relação com o mercado de trabalho e a integralização do tempo de serviço. Essas características trabalhistas estiveram associadas, por sua vez, aos princípios ideológicos da busca por um estado de bem-estar social, que inaugurariam possibilidades de estabelecimento de um sistema de assistência social que reduziria as consequências das políticas de emprego (BRIGGS, 1961; ESPING-ANDERSEN, 1990; OFFE, 1984).

O esporte brasileiro sequer estaria envolvido nas temáticas ou na arena de decisão das políticas de *Welfare State*. Analisar sua incorporação entre tais políticas se materializa, portanto, não apenas como um desafio em buscar na história brasileira a gênese de sua inserção como política social, como também em entendê-lo como tal. A possível gênese da compreensão e da aplicação do esporte com fim social no Brasil ocorreria no final da década de 1970. Acompanhando um movimento inaugurado na

Europa, naquela mesma década, nasce o movimento ‘Esporte Para Todos’ (EPT), estimulando a utilização do esporte como bem social (CASTELANI FILHO, 1988). O projeto era desenvolvido por meio do trabalho voluntário e realizado prioritariamente nos fins de semana e feriados em espaços ao ar livre (ruas, praças, praias, parques). Ao longo de sua execução, o EPT recebeu o apoio do então Departamento de Educação Física e Desportos, vinculado ao Ministério da Educação (BUENO, 2008; CASTELANI FILHO, 1988). Contudo, ainda na primeira metade da década de 1980, o projeto seria descontinuado.

Isso ratificaria a inferência realizada por Toledo (2014) sobre não apropriação popular do esporte como direito social, naquele período, bem como sobre a não existência de políticas de esporte em formulação direcionadas ao *Welfare State*. Todavia, é preciso considerar aquele movimento pela expansão das possibilidades de manifestação esportiva, associado à inserção do esporte ao rol dos direitos sociais, via Constituição de 1988, como o momento originário de uma possível janela de oportunidades para esporte, no contexto político.

É preciso destacar que, de acordo com Esping-Andersen (1990), as políticas sociais se materializam de acordo com as características do regime político, com o grau de autonomia do mercado no país, bem como pelas características das políticas de assistência e seguridade social. Todas essas características começaram a se fortalecer no país apenas no início da década de 1980. Além disso, como destacado por Heinemann (HEINEMANN, 2005), a inauguração de políticas de *Welfare State* vinculadas ao esporte, em outros países, se deu pelas virtuosidades a ele associadas. O esporte tem sido, portanto, o meio, e não fim pela qual tais políticas têm se estabelecido. Logo, é pressuposto que antes que se estabeleça políticas de *Welfare* no esporte, há a necessidade de que se estabeleça o esporte como assunto de debate na arena política.

Isso posto, se considerado que é a partir do início da década de 1980 que as primeiras políticas brasileiras de *Welfare* de fato consolidariam sua expansão entre as distintas classes trabalhadoras (DRAIBE, 1993), esperar pela celeridade no estabelecimento de políticas de *Welfare* no esporte, já naquele momento, não nos parece algo factual. Para Toledo (2014, p. 69), embora o texto constitucional tenha incorporado o esporte incitando-o uma perspectiva de aproximação como direito social, o modo como aquele processo se estabeleceu – o contexto político e social – indicaria uma não ampliação ao acesso ao esporte, pelo contrário, sua orientação para “a consolidação do

esporte como objeto de exploração econômica”, poderia torna-lo ainda mais seletivo e elitizado.

De todo modo, a característica como o esporte foi incorporado ao texto constitucional, aproximando-o como direito social, se assemelha novamente ao estabelecimento dos demais direitos estabelecidos no início daquele século. Draibe (1993) assinala que direitos como educação, saúde e previdência social, embora tenham sido inaugurados no início da década de 1930, permaneceram seletivos, heterogêneos e fragmentados (no sentido das responsabilidades orçamentárias) até o final da década de 1970. Embora algumas mudanças estruturais tenham sido aprovadas em meados das décadas de 1940 e 1960, o acesso a tais ‘direitos’ era limitado à uma parcela minoritária da população.

Ademais, ainda comparando com as outras políticas de Welfare estabelecidas no país, o esporte apresenta[va] diversas pendências enquanto seu enquadramento institucional. No caso da educação e da saúde, as legislações que as instituíram, estabeleceram medidas que caberiam ao Estado tomar, como forma de cumprir o seu dever. Sobre a educação, caberia ao Estado oferecer conhecimentos básicos mínimos sobre as diversas disciplinas, por meio do ensino. Em relação à saúde, o dever estatal é o de assegurar acesso universal e igualitário aos serviços que viabilizem a promoção, a proteção e a recuperação (TOLEDO, 2014). Para Toledo (2014, p. 74), embora não haja um enquadramento explícito do que deveria ser feito quanto à previdência e à assistência social, o dever do Estado implicaria em “prover a manutenção daqueles que, por razões diversas, deixaram de participar do processo de acumulação ou que nele ainda não ingressaram, em virtude de sua condição etária”. Todavia, no tocante ao esporte, não houve [nem há] indicação de qual deverá ser o serviço ou benefício prestado pelo Estado, para que o direito social pudesse [e possa] ser assegurado.

Ao longo dos anos, seu enquadramento, enquanto direito social, continuou a ser dubitável. Todavia, devido à sua expressiva apropriação social e política, sua permanência na condição de direito social foi reafirmada nas legislações subsequentes (TOLEDO, 2014). De todo modo, sua manutenção, pelo menos nos termos legais, enquanto direito social e à obrigatoriedade do fomento às práticas esportivas como forma de promoção social – estabelecida pela CF de 1988 – possibilitou a abertura de uma janela de oportunidades que viabilizaria, por meio do embate político, sua inserção na arena política do país. À medida que o Estado brasileiro passava por arranjos e reformulações político-governamentais, as políticas para o esporte também passaram por modificações.

Além da tipificação e regulamentação das manifestações esportivas, as legislações que procederam a incorporação do esporte à Constituição Federal definiram fontes e áreas de financiamento, e estabeleceram políticas esportivas específicas, como o financiamento ao atleta, via Programa Bolsa-Atleta.

## CAPÍTULO 2 – CONFIGURAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO AO ESPORTE NO BRASIL

Nos parágrafos que se seguem serão apresentadas as formas de financiamento ao esporte no Brasil que surgiram no decorrer do processo de construção da legislação desportiva<sup>10</sup>. Convém frisar que, em decorrência da importância de se compreender como as manifestações esportivas conquistaram seu espaço no contexto social brasileiro, optou-se por apresentar apenas as fontes de financiamento provenientes de fundos direcionados especificamente ao esporte.

A história do financiamento ao esporte no Brasil parece não acompanhar a história da organização legal do esporte no país. A primeira legislação que regulamenta o esporte brasileiro, criada no ano de 1941 pelo Decreto-Lei 3.199 de 14 de abril, tratava o esporte apenas como esporte profissional e amador. Não abordava as diferentes manifestações de esporte de maneira específica, inexistindo as terminologias *esporte de rendimento* ou *esporte escolar/educacional* e não especificava as fontes de recurso para o esporte. Todavia, já naquele momento, o Artigo 38 do Decreto-Lei, imputaria a União, ao Distrito Federal, aos estados e aos municípios a obrigatoriedade em financiar o esporte, por meio das entidades esportivas vinculadas ao Conselho Nacional de Desportos (CND) (BRASIL, 1941).

Embora não houvesse clareza sobre as áreas de manifestação esportiva possivelmente beneficiadas pelos recursos federais, ao considerar que naquele momento o CND, como o órgão superior de regulamentação do esporte, estaria sobremaneira associado a orientar e fiscalizar as instituições esportivas de cunho competitivo (confederações, federações, ligas e associações desportivas), o direcionamento desse recurso se fazia majoritariamente ao esporte de rendimento/performance. Ao observar os apontamentos de Mezzadri (MEZZADRI, 2000), uma das razões para a atenção dada ao esporte de rendimento, naquele momento, foi o interesse do governo em estimular a construção de uma identidade nacional impulsionando a aceitação e o engajamento popular via manifestações esportivas.

Tal inferência pode ser ratificada no fato de que ao estabelecer o CND, o Decreto-Lei 3.199/41 abordava em quase toda a totalidade os aspectos relacionados ao esporte

---

<sup>10</sup> Embora, por vezes, sejam utilizados os termos 'esporte' e 'desporto' que, aparentemente, poderiam suscitar significados distintos, nesse trabalho, eles serão tratados como sinônimos. De todo modo, vale elucidar que a escolha entre eles se deu principalmente devido à redação trazida pela legislação que versava sobre as manifestações esportivas em determinado momento.

profissional e competitivo, com exceção apenas da primeira metade da alínea “b”, do Artigo 3º, em que aponta como uma das competências do órgão “incentivar, por todos os meios, o desenvolvimento do amadorismo, como prática de desportos educativa por excelência”.

Cabe reconhecer, inclusive, que aquele momento histórico estaria marcado pela utilização do esporte como instrumento de propaganda político-ideológica (PIRES, 1998) e, por esse motivo, desenvolver e fomentar as práticas esportivas significaria se estabelecer como uma nação desenvolvida e respeitada, no contexto nacional e internacional (CAMARGO; MEZZADRI, 2018). Compreender o contexto histórico e cultural em que se estabeleceram as políticas de esporte brasileiro, bem como as prioridades definidas naquele momento, elucidam o nosso entendimento de que as estratégias firmadas, ali, inaugurariam as primeiras políticas de financiamento para o esporte de [alto] rendimento no Brasil.

Isso é também ratificado pelo Artigo 3º do Decreto-Lei 3.199/41, que em sua alínea “d” ficaria estabelecida como uma das competências do CND “estudar a situação das entidades desportivas existentes no país para o fim de opinar quanto às subvenções que lhes devam ser concedidas pelo Governo Federal, e ainda fiscalizar a aplicação dessas subvenções”. Embora houvesse a indicação de que esse financiamento se daria de acordo com o estabelecido pelo Decreto-Lei 527 de 1 de julho de 1938 (que garantia o direcionamento de recursos às entidades de cunho social e cultural, o que abrangia aquelas vinculadas ao esporte), pelo Decreto-Lei 693 de 15 de setembro de 1938 (que garantia à diversas entidades, tais quais as esportivas, a isenção nos impostos referentes aos selos, contratos e oficialização de documentos), e pelo Decreto-Lei 1.500 de 9 de agosto de 1939 (que regulamentava o período em que as solicitações de financiamento deveriam ocorrer), não havia a definição de quais seriam as fontes e o volume dos recursos para o esporte (BRASIL, 1938c, b, a, 1941).

A ausência de critérios para o direcionamento dos recursos refletia na manutenção de uma estrutura distributiva baseada na subjetividade e na negociação entre os atores das estruturas política e esportiva. Isso pode ser observado no fato de que, durante aquele período, as necessidades financeiras do esporte, principalmente do universitário, eram resolvidas por meio de solicitações de recursos diretamente ao poder executivo (KELLY, 1961).

A primeira fonte de recursos para o esporte brasileiro seria estabelecida apenas em maio de 1969, quando por meio do Decreto-Lei nº 594 de 27 de maio de 1969, foi criada

a Loteria Esportiva Federal. Esse Decreto-Lei caracterizaria um avanço no que concerne ao esporte, uma vez que ficaria previsto um direcionamento de 30 % da receita líquida, do referido concurso, para programas de educação física e atividades esportivas (BRASIL, 1969). Entretanto, como anteriormente, a legislação não especificou as regras para a distribuição do recurso e como/quanto seria dividido entre a educação física e as atividades esportivas. Meses mais tarde, na tentativa de regulamentar o então Decreto-lei, o poder executivo passa a estabelecer que os recursos seriam distribuídos pelo (CND), a partir de regulamentações estabelecidas por Decretos do Poder Executivo (BRASIL, 1970).

A distribuição de recursos baseada na negociação política (ADAM; KRIESI, 2007) não era a única característica daquele processo. O modelo de organização e estruturação do esporte no Brasil, observado naquele momento, acabava por reforçar o vínculo que as atividades esportivas possuía junto aos programas de educação física no âmbito da educação brasileira, o que resultava numa manifestação cada vez mais associada ao esporte competitivo (CAMARGO; MEZZADRI, 2018; LINHALES, 1996). Convém sublinhar que, naquele período, parte dos atletas integrantes da delegação brasileira nos principais eventos internacionais, inclusive atletas que se sagraram medalhistas olímpicos, eram selecionados a partir das competições universitárias (“Incentivo é fundamental para desenvolver o esporte”, 1984).

Em 1971, por meio dos Decretos nº 68.702 e nº 68.703, ambos publicados em 3 de junho, a indefinição nos critérios para distribuição de recursos passa a ser elucidado. As orientações trazidas pela nova legislação, estabeleceram um novo direcionamento para os recursos provenientes da Loteria Esportiva Federal. A partir dessas regulamentações, os recursos deveriam ser repassados ao Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE). O FNDE, por sua vez, distribuiria estes recursos entre o Conselho Nacional de Desportos (CND) – que seria responsável pelo financiamento do esporte competitivo e de performance, inclusive o esporte universitário – e o Departamento de Desportos e Educação Física (DED), que seria o responsável pelo financiamento dos projetos para o desenvolvimento profissional, técnico e educacional na educação física escolar e universitária (BRASIL, 1971a, b).

O Decreto nº 68.703 de 1971 determinava ainda o volume de recursos que cada setor receberia: 1/3 (um terço) do total de recursos para o Conselho Nacional de Desportos; e 2/3 (dois terços) para o Departamento de Desportos e Educação Física. Considerando essa distribuição, se por um lado é pressuposto um posicionamento estatal

voltado aos interesses em desenvolver, sobretudo, as atividades associadas ao desenvolvimento educacional, de outro, Linhales (1996) destaca que tal modificação apenas reforçou o papel de subordinação da educação física escolar ao sistema esportivo competitivo. Isso porque, naquele momento, a educação física, fundada numa estrutura tecnicista e inspirada no modelo americano de educação física escolar e universitária, se tornaria a base de uma estrutura piramidal, condicionando e dando origem a formação esportiva como passo anterior ao esporte de alto rendimento (LINHALES, 1996).

Após vigorar por mais de 30 anos, a legislação esportiva de 1941 foi substituída pelo Decreto-Lei 6.251 de 1975 e regulamentada pelo Decreto 80.228 de 1977. A nova legislação traria como principais mudanças a instituição do Sistema Desportivo Nacional e da Política Nacional de Educação Física e Desportos (PNEFD). Seriam reconhecidos, a partir de então, como formas de organização esportiva, o desporto comunitário (amador e profissional), o desporto estudantil, o desporto militar e o desporto classista (de caráter associativo) (BRASIL, 1975a, 1977). Embora avançasse reconhecendo tais manifestações do esporte, a nova legislação não se furtou em reforçar o objetivo de elevar o nível técnico-desportivo as representações nacionais, observado pelo Artigo 5º da referida legislação:

Art. 5º O Poder Executivo definirá a Política Nacional de Educação Física e Desportos, com os seguintes objetivos básicos:  
 I - Aprimoramento da aptidão física da população;  
 II - Elevação do nível dos desportos em todas as áreas;  
 III - Implantação e intensificação da prática dos desportos de massa;  
 IV - Elevação do nível técnico-desportivo das representações nacionais;  
 V - Difusão dos desportos como forma de utilização do tempo de lazer.  
 (BRASIL, 1975a)

Como é possível observar no Artigo 5º do Decreto-Lei, não há clareza nas funções da PNEFD, uma vez que se ao observar todos os incisos, embora não linearmente, é possível ler da seguinte forma: ‘difunda-se o esporte no tempo livre, implante-se o esporte de massa e intensifique-o, aprimore-se o nível de aptidão da população e, por fim, estaremos elevando o nível técnico-esportivo da população para uma boa representação nacional nos esportes’. Tal compreensão é ratificada por Linhales (1996, p. 155) ao destacar que “[...] a "Política Nacional" não deixa dúvidas sobre suas intenções. Embora priorizando o âmbito do esporte escolar, almejava como ideal o aumento progressivo da qualidade das atividades físicas [...] como efeito, ou consequência, o esporte de alto nível”.



A nova legislação traria ainda a indicação das fontes de recursos para o esporte. Passaria a ser direcionado ao esporte os recursos provenientes do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, estabelecido em 1974 (BRASIL, 1974); Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; doações e patrocínios e outros recursos provenientes da Loteria Federal.

Ao observar as fontes de recursos previstas para o esporte naquele momento, é possível visualizar novamente a prioridade nos investimentos para o esporte de alto rendimento. O Artigo 174 do Decreto-Lei 6.251/75 determinou que nos anos de realização de Jogos Olímpicos, de Jogos Pan-Americanos e do Campeonato Mundial de Futebol, a Loteria Esportiva realizaria, em dia específico, um concurso de prognósticos, cuja renda líquida total seria destinada à preparação e participação das delegações brasileiras nos referidos eventos esportivos. O Decreto possibilitou ainda deduções fiscais de pessoas físicas ou jurídicas que patrocinassem ou fizessem doações às entidades esportivas que oferecessem a prática de, pelo menos, três esportes olímpicos.

É também proveniente do Decreto-Lei 6.251/75 a primeira compreensão de bolsas para os atletas brasileiros. De acordo com o Artigo 49, “os órgãos oficiais incumbidos da concessão de bolsas de estudos deverão concedê-las, preferencialmente, aos alunos de qualquer nível que se sagrarem campeões desportivos, nas áreas estadual, nacional e internacional”. Cabe ressaltar que, ao observar o texto do parágrafo único do referido artigo, é possível notar o caráter social do benefício, uma vez que o beneficiamento à esses atletas estaria associado a uma impossibilidade de estudar devido à necessidades financeiras (BRASIL, 1975a).

Ainda em 1975, por meio da Lei nº 6.269/75, foi instituído um sistema de assistência complementar ao atleta profissional, o Fundo de Assistência ao Atleta Profissional (FAAP). Os recursos para o custeio desta assistência eram provenientes do FNDE. O FAAP tinha como objetivo possibilitar ao atleta uma profissionalização alternativa para que, ao deixar de exercer a função de atleta profissional, esse pudesse exercer uma nova atividade ou profissão, assegurando sua inserção no mercado de trabalho e sua participação como beneficiário da previdência social (BRASIL, 1975b).

Seguindo a progressão temporal, em 1988 é promulgada a Constituição Federal do Brasil. Em seu artigo 217, o texto constitucional afirmaria a obrigatoriedade do Estado, como direito de cada um, fomentar às práticas esportivas, incentivando “o lazer, como forma de promoção social”. O referido artigo garantiria ainda tratamento diferenciado às manifestações esportivas, profissionais (alto rendimento) e não profissionais

(participativo e educacional), e determinaria que o financiamento ao esporte deveria ser aplicado, prioritariamente, ao esporte educacional (BRASIL, 1988).

Cabe ressaltar, todavia, a observância de duas fragilidades, em específico, no texto constituinte. O primeiro se refere à autonomia do setor privado na organização do esporte. Embora o inciso I do Artigo 217 da CF/88 tenha garantido autonomia de organização e funcionamento às entidades esportivas, dirigentes e associações, essa autonomia não foi incorporada pelas referidas entidades no que se refere ao financiamento, uma vez que se mantiveram dependentes da intervenção do Estado (CAMARGO, 2016). Ficou observado, inclusive, que do início para o fim da década de 1980 os recursos financeiros direcionados para CND – que, por sua vez, repassava as confederações esportivas – com a finalidade de investir no esporte de alto rendimento aumentaram consideravelmente (CARAM, 1989; LINHALES, 1998).

A segunda fragilidade encontrada diz respeito à compreensão de direito social inferido às manifestações esportivas. É preciso considerar que, talvez, o principal avanço da constituinte tenha sido conceituar, pela primeira vez, como destacado pela introdução preambular dessa Carta Magna, o esporte como um dos direitos sociais individuais. Para Linhales (1998), Silva (1999) e Starepravo (2011b), embora um avanço na legislação, as práticas esportivas não exigiriam uma chancela documental para se legitimarem como direitos sociais, uma vez que sua construção histórica e cultural já o fazem. Para os autores, as manifestações esportivas possuem, por si só, a capacidade de oporem-se às desigualdades sociais, aproximar pessoas dos mais variados grupos sociais, bem como romper as barreiras impostas, sobretudo naquele período, pelas classes sociais e políticas que dominavam o contexto político e social brasileiro.

É nesse sentido que se fundamenta a segunda fragilidade encontrada. O texto da Carta Magna apresenta como dever do Estado o fomento das práticas esportivas como direito de cada um, todavia prioriza a destinação de recursos públicos para o esporte educacional e, secundariamente, para o esporte de alto rendimento. Como argumentado por Linhales (1996, p. 182), “como se realizarão, então, as políticas esportivas voltadas para ‘todos’ aqueles que não se encontram incluídos nem no sistema educacional nem no esporte de alto nível?” Por esse motivo, para a autora, o conceito de direito social garantido pelo Estado e previsto pela constituinte, não passou de um direito “na forma da lei”, mantendo o caráter seletivo do esporte e o financiamento direcionado sobretudo ao esporte de alto rendimento.

Com o objetivo de adequar o financiamento esportivo à nova compreensão de autonomia dada às instituições privadas de administração do esporte, em 1989 é promulgada a Lei nº 7.752, de 14 de abril de 1989, que regulamentou os benefícios fiscais concedidos às pessoas físicas e jurídicas sobre as doações e patrocínios realizados ao esporte. Pessoas Físicas poderiam deduzir até 10% do imposto devido, enquanto Pessoas Jurídicas poderiam deduzir até 4% (BRASIL, 1989).

Ainda naquele ano, alguns grupos de interesse passaram a se organizar com o objetivo de discutir propostas para a adequação e atualização da legislação que regulamentava o esporte no país. Todavia, frente à uma organização política pouco democrática, demonstrada pelo poder executivo, mais especificamente em relação ao setor responsável pelo esporte nacional, as propostas dos grupos de interesse que debatiam o esporte foram interrompidas pela promulgação, em 1993, de uma nova legislação para o esporte nacional.

A nova regulamentação do esporte brasileiro, trazida pela Lei nº 8.672, de 06 de julho de 1993, ratificou o processo de descentralização e autonomia da gestão esportiva, buscou fortalecer a democratização da prática esportiva, possibilitando e facilitando o acesso à participação esportiva pela sociedade (BRASIL, 1993; CAMARGO, 2016; MEZZADRI, 2000; STAREPRAVO *et al.*, 2010). Além dessas modificações, a nova regulamentação possibilitou a aproximação social ao esporte por um viés não profissional, diferenciando o esporte profissional do esporte amador, mantendo, contudo, o amparo governamental, posicionando o Estado como o principal financiador e estimulador do esporte participativo e educacional (CAMARGO, 2016). A Lei 8.672/93 regularia ainda as questões relacionadas à profissionalização do esporte e sua relação com sociedade e a iniciativa privada (STAREPRAVO *et al.*, 2010).

O novo texto, trazido pela intitulada ‘Lei Zico’, buscava consolidar a compreensão de esporte proposta pela Constituição Federal de 1988. A redação elaborada se materializou como um importante passo para a transformação do esporte brasileiro. A partir daquele momento, o esporte transcenderia a concepção de uma prática que objetiva o resultado esportivo e a busca pela performance, e passaria a ser compreendido como uma prática corporal capaz de viabilizar a melhoria da qualidade de vida dos indivíduos praticantes (MEZZADRI, 2000). A partir daquele momento, o esporte se aproximaria, portanto, do objetivo central manifestado pela Constituição de 88, já que, ao vislumbrar o seu potencial de majoração da qualidade de vida, faria jus à sua inserção ao rol dos direitos sociais e individuais.

A Lei 8.672/93 durou apenas 5 anos. Para Mezzadri (2000), embora a partir da Lei Zico tenha sido instaurados debates que versavam sobre alterações legais que aproximavam a normatização esportiva ao texto constitucional, parte majoritária das modificações implementadas estiveram associadas apenas ao esporte profissional. A Lei 8.672/93 se configurou, dessa forma, como uma legislação precursora, um debate inicial para que uma nova proposta pudesse ser elaborada. Isso posto, em 24 de março de 1998, ela teria sido substituída pela Lei nº 9.615.

Também conhecida pelo seu pseudônimo, “Lei Pelé”, a Lei nº 9.615 reforçou a autonomia dos indivíduos e das instituições esportivas frente ao Estado, versou sobre a regulamentação de bingos e estabeleceu o tratamento profissionalizado acerca do esporte de alto rendimento, sobretudo acerca do futebol e seus clubes (BRASIL, 1998; STAREPRAVO *et al.*, 2010).

Para Mezzadri (2000), a súbita mudança na legislação esportiva esteve relacionada à uma nova divisão das manifestações esportivas. A partir no texto da Lei Pelé, estabeleceu-se a divisão entre o esporte formal, em que estariam inclusos o esporte educacional e profissional, e o esporte não-formal, em que estariam inseridas as práticas esportivas de lazer. A nova divisão proposta pelo texto legal viria a certificar, pelo menos na forma da lei, a aproximação das atividades esportivas com o texto constitucional, que versava sobre a importância do esporte como direito individual. Embora não explicitado, a legislação proporia, sem quaisquer distinções ou formas de discriminação, a garantia individual de condições de acesso às atividades esportivas.

Atualmente vigente, a Lei nº 9.615/98 regulamenta as atuais políticas de financiamento ao esporte e que são direcionadas a partir da concessão de recursos às confederações e comitês esportivos brasileiros, incentivos fiscais e concessão de bolsas aos principais atletas brasileiros. É preciso destacar, todavia, que a Lei Pelé não estabeleceu grandes alterações na estrutura de sistematização, nem no formato do financiamento ao esporte brasileiro.

No que se refere à estrutura de organização esportiva, a Lei nº 9.615/98 passa a versar diretamente sobre a instauração do Sistema Brasileiro do Desporto, ao qual estaria incumbida a responsabilidade de garantir, regular e melhorar os níveis de prática esportiva. Para Godoy (2013), a terminologia – *sistema* – adotada pela lei, dizia respeito a uma estrutura organizacional e administrativa, com a função específica e restrita de classificar as organizações que compõem o universo esportivo, e distribuir funções de atuação. Todavia, ainda de acordo com a autora, a adoção da terminologia e a instauração

daquele Sistema não alterou os *status quo* já em vigor desde as primeiras legislações esportivas. Isso estaria associado, principalmente, ao fato de que tais classificações e funções de atuação ficaram restritas aos encargos e funções das entidades de administração do esporte competitivo. Aos entes públicos, estados, municípios e ao governo federal, sequer foram estabelecidas áreas e obrigações de atuação.

Em relação ao financiamento, a Lei nº 9.615/98 parece ter apenas enfatizado o papel do Estado frente como provedor financeiro do esporte brasileiro. Se por um lado a Lei tenha reforçado as fontes públicas que financiariam o esporte, por outro, ela sequer apresentou uma proposta de ação que reduzisse ou que estimulasse a participação da iniciativa privada no financiamento esportivo.

Se observado, como mencionado anteriormente, o histórico das políticas regulatórias do esporte, implementadas no período entre 1941 e 1998, é possível notar que essa relação entre o Estado e o esporte se dá desde a gênese do processo de regulamentação do esporte. Na década de 1980, o fortalecimento dessa relação de dependência financeira estaria justificada pelo grande potencial comercial que o esporte adquiriu não apenas no Brasil, mas em âmbito internacional (MEZZADRI, 2000; PIRES, 1998). Ao observar os trechos da Lei Pelé, embora sugerido às instituições o desenvolvimento de um comportamento autônomo e independente, parece ficar evidente que a relação entre o mercado e as entidades de administração do esporte brasileiro não foi modificada, e que a característica de financiamento, baseado no apoio estatal, também se manteve inalterado (CAMARGO, 2016; CAMARGO; MEZZADRI, 2017; GODOY, 2013; STAREPRAVO *et al.*, 2010).

Tal compreensão pode ser mais facilmente observada quando observadas as políticas estabelecidas a partir dos anos 2000. Evidentemente que, com a criação de uma pasta ministerial específica para o esporte, os caminhos para a inserção do esporte na agenda política do país tenderiam a ser facilitados. Todavia, antes disso, em 16 de julho de 2001, pela Lei nº 10.264, é criada a Lei Agnelo/Piva. Tal política de financiamento ao esporte passa a contemplar os Comitês Olímpico do Brasil (COB) e Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB) com um repasse proveniente do percentual da renda bruta de todas as Loterias Federais (BRASIL, 2001b). De acordo com parágrafo 2º da referida Lei, seu objetivo era assegurar o fomento, o desenvolvimento e a manutenção do desporto, a partir da formação de recursos humanos, da preparação técnica, da manutenção e deslocamento de atletas, garantindo ainda participação desses em eventos esportivos.

Sua última modificação, realizada pela Lei 13.146, de 6 de julho de 2015, estabeleceu os valores atualmente em vigor para os repasses ao COB e CPB. A partir do novo texto, o esporte de alto rendimento brasileiro passa a receber 2,7% da arrecadação bruta de todas as loterias federais. Do total, 62,96% são destinados ao COB, e 37,04% direcionados ao CPB. Por meio da Lei Agnelo/Piva, o Estado passou a se tornar o maior financiador do esporte brasileiro, e fundamental para algumas modalidades, uma vez que, para algumas modalidades, o recurso proveniente da Lei é, senão a única, a principal fonte de recursos financeiros (ALMEIDA; MARCHI JÚNIOR, 2011).

Também no início dos anos 2000, estimulado por debates tanto do setor esportivo quanto político, é elaborada uma proposta de política de financiamento aos atletas, sendo vislumbrada como uma estratégia que pudesse beneficiar o esporte brasileiro já a partir da edição dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos do ano de 2004. Todavia, a proposta levou cerca de quatro anos de tramitação na Câmara dos Deputados, sendo promulgada apenas em julho de 2004, dando início a atual política de financiamento à atletas, o Programa Bolsa-Atleta, abordado no próximo capítulo desse trabalho.

A primeira metade dos anos 2000 marcaria substancialmente o contexto do esporte de elite no Brasil. Além da Lei Agnelo/Piva e do Programa Bolsa-Atleta, passa a ser discutido no cenário legislativo uma proposta política que buscava estimular a participação da iniciativa privada no financiamento ao esporte. Uma discussão, como já abordada, antiga, mas que, estimulada pela janela de oportunidades aberta naquele momento, ganhou visibilidade na arena política brasileira. Após cerca de três anos de tramitação, seria aprovada a Lei 11.438 de 2006, denominada Lei de Incentivo ao Esporte, dando desfecho ao projeto sugerido em 1989, via Lei nº 7.752/89.

Sua proposta foi originada da preocupação com a indústria brasileira do esporte, que, embora em crescimento, não apenas não possuía plano de financiamento, como dependia, historicamente, de aportes e subvenções estatais, muitas vezes escassas. A proposição da política surge como pressuposto de uma estratégia para que o esporte brasileiro, a partir do capital financeiro privado, pudesse dispor de uma fonte alternativa de financiamento, que não o Estado. A proposta visava possibilitar que os investimentos privados fossem direcionados para a aquisição, construção, reforma e/ou ampliação de arenas desportivas (BRASIL, 2003b). Dessa forma, a legislação passou a regulamentar e permitir que Pessoas Físicas e Jurídicas investissem em projetos esportivos, deduzindo parte do recurso investido no respectivo imposto de renda. Às Pessoas Jurídicas ficou

autorizada a dedução de até 1% do valor investido no esporte, às Pessoas Físicas tal dedução poderia chegar a 6% (BRASIL, 2006).

Por meio das legislações implementadas a partir dos anos 2000, o país passa a dispor de um conjunto de políticas de financiamento que envolveria amplamente o esporte brasileiro. Seriam asseguradas fontes de recurso para o desenvolvimento do esporte de elite, por meio do direcionamento de recursos às entidades de administração do esporte, via Lei Agnelo/Piva; seria assegurado o financiamento ao atleta de elite que obtivesse resultado nas principais competições esportivas nacionais e internacionais, via Programa Bolsa-Atleta; e, por meio da Lei de Incentivo ao Esporte, seria desenvolvido uma ação que estimularia a participação da iniciativa privada nas mais distintas áreas de atuação do esporte, tanto no âmbito do esporte educacional e de lazer, quanto no do esporte de alto rendimento.

### **CAPÍTULO 3 – O PROGRAMA BOLSA-ATLETA: CONTEXTUALIZAÇÃO, GÊNESE E CONFIGURAÇÃO**

A atual política de financiamento ao atleta brasileiro, o Programa Bolsa-Atleta, foi promulgada em 09 de julho de 2004, pela Lei nº 10.891. Ela se origina de uma proposta do deputado Agnelo Queiroz, e, embora tenha sido enviada à Câmara dos Deputados em novembro do ano 2000, levou 4 anos para ser implementada. De acordo com Guimarães (2009), a proposta foi inspirada no fraco desempenho da delegação brasileira nos Jogos Olímpicos de Sydney, em 2000. Naquela edição olímpica, a delegação do Brasil não conquistou medalhas de ouro.

A proposta elaborada por Agnelo Queiroz surgiu com o objetivo de estimular e subsidiar os atletas de modalidades olímpicas a aumentarem os níveis de competitividade e evitar um novo constrangimento nas futuras edições olímpicas.

Inicialmente, a proposta contemplava apenas os atletas das modalidades olímpicas individuais e, segundo Guimarães (2009), foi elaborada a partir das discussões com os próprios atletas, sobre as dificuldades em conseguir patrocínios. A proposta de Lei se justificava e objetivava investir prioritariamente nos atletas de alto rendimento, possibilitando, inclusive, ampliação da base da pirâmide esportiva (BRASIL, 2001a).

De acordo com o Relatório, de abril de 2003, referente ao parecer da Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara, elaborado pela relatora do Projeto de Lei, Deputada Tânia Soares, (Projeto de Lei Nº 3.826, de 2000), é possível observar que desde os primeiros momentos da proposta, havia uma forte relação de interferência entre a esfera pública e a privada. Ao considerar parecer favorável a proposta, a Relatora solicita que o Projeto de Lei considere estender o benefício às modalidades coletivas olímpicas, como havia sido sugerido à plenária pelo presidente do COB, Carlos Arthur Nuzman (BRASIL, 2003a).

Apesar do programa ter sido proposto, no ano 2000, buscando investimentos que possibilitassem uma melhor apresentação técnica da delegação brasileira para a próxima edição dos Jogos Olímpicos, o projeto de Lei demorou cerca de quatro anos para ser - aprovado e foi promulgado apenas em março de 2004. Ainda assim, primeira lista de atletas beneficiados foi divulgada apenas no segundo semestre de 2005.

No primeiro formato do Programa existiam apenas as categorias Estudantil, Nacional, Internacional e Olímpico/Paralímpico. Apenas em 2012, por meio da



modificação trazida pela Lei nº 12.395/2011 que foram incluídas as categorias Base e Pódio.

Ao tratarmos do Programa Bolsa-Atleta como política instaurada para o financiamento de ‘atletas de alto rendimento’, outras pertinentes reflexões emergem. Dentre elas, estaria um debate atrelado à clarificação conceitual do que pode ser considerado esporte de alto rendimento e a barreira epistemológica a ser superada para que esse conceito seja estabelecido. A Legislação esportiva brasileira, que institui as normas gerais de desporto no Brasil, não faz uso do termo *esporte de alto rendimento*, mas *esporte de rendimento* e o trata como aquele praticado segundo normas e regras nacionais e internacionais, que possui a finalidade de obter resultados, integrando pessoas e comunidades em âmbito nacional e internacional (BRASIL, 1998). Esse termo pressupõe uma prática voltada a resultados sem especificar o nível de competitividade esperada.

O texto da lei que instituiu o Programa Bolsa-Atleta adotou, por sua vez, o termo *esporte de alto rendimento* sem conceituá-lo e demonstra uma possível incongruência do que se espera em suas utilizações. Esse último estaria mais fortemente associado à compreensão de esporte em alta competitividade, baseado no espetáculo e transformado em mercadoria, que se aproxima de uma atividade em nível profissional, balizado pela busca do rendimento máximo (GALATTI, 2017).

O esporte de alto rendimento seria, portanto, “[...] aquele que tem o âmago de sua atividade centrada na finalidade de obter resultados, o que equivale a dizer obter resultados provenientes dos mais altos rendimentos[...]” e que converge para conquista não simplesmente de vitórias, mas de recordes (COSTA, 2007, p. 40). Dessa forma, por essa conceituação, não é possível associar os atletas beneficiados pela categoria Bolsa Nacional à compreensão de atletas de alto rendimento, ficando inseridos nessa terminologia os atletas beneficiados pelas categorias Bolsa Internacional, Bolsa Olímpica, sobretudo Bolsa Pódio.

De qualquer forma, de acordo com o texto do relatório da proposta na Câmara dos Deputados, o foco prioritário o programa são os atletas de alto rendimento e o seu objetivo está atrelado a função de permitir que o atleta tenha tranquilidade financeira e tempo disponível para treinar (BRASIL, 2003a). O texto da proposta prevê ainda, em sua justificativa, a possibilidade de propiciar o desenvolvimento dos novos talentos esportivos e possibilitar que os atletas beneficiados mantenham altos níveis competitivos (BRASIL, 2001a, 2003a, 2004).

O benefício é oferecido durante um período de 12 meses, renovável a cada ano, desde que comprovado o preenchimento dos requisitos. Atualmente, o programa possui 06 categorias de bolsas com valores de benefícios distintos a cada categoria – Base (R\$ 370,00), Estudantil (R\$ 370,00), Nacional (R\$ 925,00), Internacional (R\$ 1.850,00), Olímpica/Paralímpica (R\$ 3.100,00) e Pódio (entre R\$ 5.000,00 e R\$ 15.000,00). Entre 2005 e 2018, o programa atendeu 24.730 atletas, por meio de cerca de 63.477 Bolsas, que somaram, aproximadamente, R\$ 884.056.000 (INSTITUTO DE PESQUISA INTELIGÊNCIA ESPORTIVA, 2019)

As regras de concessão do benefício são próprias de cada categoria de bolsa e, embora possa haver falhas na interpretação da legislação quanto ao direcionamento do benefício, tanto nos documentos que atestam os processos de sua formulação, quanto na Lei definitivamente instituída, o programa define a concessão prioritária aos atletas do alto rendimento, mas garante o benefício as categorias de base, citando a necessidade de incentivar os talentos esportivos e a ampliação da base da pirâmide esportiva no país (BRASIL, 2001; 2003a; 2004).

Abaixo estão explicadas as regras conforme Editais de critérios, publicados pelo Ministério do Esporte (BRASIL, 2015b, a), bem como outras regras específicas disponíveis no texto da Lei nº 12.395/2011 (BRASIL, 2011a):

- a) Categoria Olímpica ou Paraolímpica (Jogos Olímpicos e Paralímpicos de Verão, e Jogos Olímpicos e Paralímpicos de Inverno): atletas de alto rendimento com idade a partir de 16 anos e que tenham representado o Brasil nos últimos Jogos Olímpicos ou Paraolímpicos adultos (principais) organizados pelo Comitê Olímpico Internacional (COI) ou Comitê Paralímpico Internacional (IPC), como titulares em modalidades individuais ou com seus nomes presentes nas súmulas de modalidades coletivas; que estejam em atividade esportiva, treinando para futuras competições oficiais internacionais. Os Atletas Candidatos enquadrados nesta categoria poderão pleitear o benefício nos 3 (três) anos subsequentes do ciclo olímpico, desde que tenham participado dos últimos Jogos Olímpicos ou Paraolímpicos (Jogos Olímpicos e Paralímpicos de Verão ou Inverno) e anualmente participem do circuito mundial de competições da respectiva modalidade, sendo que a sua participação deverá ser certificada pelo Comitê Olímpico Brasileiro ou Comitê Paraolímpico Brasileiro, conforme o caso;

- b) Categoria Internacional: atletas a partir de 14 anos que tenham integrado a seleção nacional de sua modalidade esportiva, representando o Brasil em campeonatos ou jogos sulamericanos, pan-americanos ou mundiais, obtendo até a terceira colocação, referendadas pela confederação da respectiva modalidade como principais eventos e que continuem treinando para futuras competições oficiais internacionais no ano subsequente; Observação: para efeito de concessão da bolsa-atleta, serão subdivididas três subcategorias etárias – principal, intermediária e iniciante, também conhecidas, respectivamente, por adulta, juniores/juvenis e infantil.
- c) Categoria Nacional: atletas a partir de 14 anos que tenham participado do evento máximo da temporada nacional, sendo tais competições referendadas pela confederação da respectiva modalidade e pelo Ministério do Esporte como principais eventos ou que integrem o ranking nacional da modalidade, obtendo, em qualquer caso, até a terceira colocação e que continuem treinando para futuras competições oficiais nacionais no ano subsequente; Observação: para efeito de concessão da bolsa Categoria Nacional, serão subdivididas três subcategorias etárias – principal, intermediária e iniciante, também conhecidas, respectivamente, por adulta, juniores/juvenis e infantil.
- d) Categoria Estudantil: atletas de 14 a 20 anos de idade que tenham participado da última edição dos Jogos Estudantis Nacionais – (Jogos Escolares da Juventude – Jogos Escolares da Juventude, Paralimpíadas Escolares e Jogos Universitários), obtendo até a terceira colocação nas provas individuais de modalidades individuais, ou selecionados entre os seis melhores atletas das modalidades coletivas, e que continuem a treinar para futuras competições oficiais no ano subsequente; Observação: Os critérios para escolha dos atletas destaques de modalidades coletivas, a que se refere o texto, serão estabelecidos pelo Ministério do Esporte e comunicados às entidades organizadoras dos Jogos Estudantis Nacionais antes da abertura da inscrição online.
- e) Categoria Base: atletas de 14 a 19 anos de idade de modalidades que fazem parte do programa olímpico e paraolímpico, obrigatoriamente de subcategoria iniciante indicada pela respectiva entidade, tendo obtido até a terceira colocação nas modalidades individuais, indicados pela entidade

nacional de administração do desporto ou que tenham sido eleitos entre os 10 melhores atletas do ano no caso de modalidade coletiva, que continuem treinando e participando de competições oficiais nacionais no ano subsequente. Observação: A metodologia de seleção dos melhores atletas de modalidades coletivas, enquadrados no texto, deverá ser definida pelas respectivas entidades nacionais de administração do desporto e aprovada pela Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento antes da abertura da inscrição online.

- f) Categoria Pódio: atletas que estejam em plena atividade esportiva, vinculados a uma entidade de prática esportiva ou a alguma entidade nacional de administração do desporto e que estejam ranqueados junto à entidade internacional relativa à sua modalidade, entre os vinte primeiros colocados do mundo em sua prova específica, no momento da inscrição. É imprescindível que o proponente possua indicação das respectivas entidades nacionais de administração do desporto em conjunto com o COB ou o CPB e o Ministério do Esporte para pleito ao benefício. É necessário, ainda, possuir e apresentar declaração acerca do recebimento, ou não, de qualquer tipo de patrocínio de pessoas jurídicas, públicas ou privadas, apontando o(s) valor(es) efetivamente recebido(s) e qual(is) o(s) período(s) de vigência do(s) contrato(s), entendendo-se por patrocínio todo e qualquer valor pecuniário eventual ou regular diverso do salário, assim como qualquer tipo de apoio em troca de veiculação de qualquer marca de produto ou serviço. Para que a proposta seja encaminhada a análise é indispensável apresentar o Plano Esportivo, conforme modelo disponibilizado pelo Ministério do Esporte, bem como todos os seus anexos.

Além da regulamentação que rege as regras de categorização do atleta em cada tipologia de bolsa, outros critérios são apresentados pela legislação. Tais quais, são vedadas: a) a concessão de Bolsa-Atleta à subcategoria máster; e b) a concessão, em um único exercício, de mais de uma bolsa ao mesmo atleta, ainda que cumpra os requisitos de outras categorias, hipótese em que somente será considerado o pleito referente à categoria de maior precedência.

De acordo com a portaria, será garantido aos atletas que já recebem o benefício e que conquistarem medalhas nos jogos olímpicos e paraolímpicos bem como os atletas da

Categoria Atleta Pódio a prioridade para renovação das suas respectivas bolsas. Contudo, a prioridade para renovação não desobriga o atleta ou seu representante ou procurador legal de obedecer a todos os procedimentos, inclusive de inscrição, e prazos estabelecidos pelo Ministério do Esporte, bem como de apresentação da respectiva prestação de contas.

Os critérios para reconhecimento de competições válidas para a concessão do benefício deverão ser estabelecidos anualmente pelo Ministério do Esporte, bem como as formas e os prazos para a inscrição dos interessados na obtenção do benefício, os critérios para a prestação de contas dos recursos financeiros recebidos e dos resultados esportivos propostos e alcançados pelos atletas beneficiados.

Embora os critérios sejam claros, alguns estudos apontaram falhas e omissões no rigor ao atendimento à regulamentação do Ministério do Esporte (CORRÊA, 2016) e inconsistências nos critérios de controle e fiscalização, que poderiam reduzir a capacidade de oportunizar bolsas aos atletas, de maneira democrática (TEIXEIRA; MATIAS; MASCARENHAS, 2013). Além disso, relatórios institucionais e matérias jornalísticas apontaram a necessidade de realizar alterações que poderiam aprimorar a gestão do programa, além de a necessidade de ajustamento e atualização dos valores do benefício (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2011).

Ainda que em todos os casos tenha sido apontada a importância do programa para o esporte brasileiro, as fragilidades encontradas, que estão diretamente ligadas ao processo de *Gestão do Programa*, poderiam impedir o alcance dos resultados esperados pelo programa. As áreas e a descrição dessas possíveis fragilidades são apresentadas no quadro 1.

**Quadro 1- Possíveis falhas e problemas encontrados no Programa Bolsa-Atleta.**

ÁREA DO PROBLEMA	DESCRIÇÃO
Acompanhamento e avaliação do Programa do Programa	Não existem métodos de controle e fiscalização para afirmar se houve, de fato, melhoria de desempenho técnico dos atletas beneficiados.
	Não é possível prever garantias de que o atleta continuará competindo em alto nível.
	Não há garantia de que a competição, indicada pela instituição que administra a modalidade, tenha apresentado índice técnico satisfatório. O que pode comprometer a elegibilidade da competição e do atleta beneficiado por tê-la disputado.
Regras e Critérios de Concessão	Atletas que atendiam aos requisitos de recebimento do Bolsa Pódio não obtiveram indicação da Confederação responsável. Nem sequer foram informados sobre os critérios utilizados para a indicação.
	Apenas um período de inscrição para atletas que respondem aos critérios do Bolsa Pódio. Isso impede que os atletas que obtiveram os índices imediatamente após o prazo de inscrição possam ser beneficiados pelo programa.
	A possibilidade de acumular o recebimento da Bolsa-Atleta com outros patrocínios pessoais, embora tenha possibilitado a ampliação de suas fontes de recursos, pode causar efeitos reversos no desenvolvimento esportivo de outros atletas. As fontes de recursos do Governo são escassas, e beneficiar atletas que possuem altos salários pode impedir que atletas com maiores carências financeiras sejam alcançados pelo programa.
	Como previsto pela legislação, a concessão do benefício está condicionada a resultados anteriormente alcançados. Esse critério pode impedir que atletas de elevado potencial esportivo, mas com poucas condições financeiras sejam beneficiados. Isso reduz a possibilidade de proporcionar oportunidades de desenvolvimento técnico a esses atletas, bem como pode favorecer o abandono do esporte, justificado pela busca por oportunidades no mercado de trabalho.
Operacionalização, Estrutura e Organização administrativa do Programa	O tempo de espera, entre a data de inscrição e a data do primeiro pagamento do benefício foi demasiadamente extenso. Em 2011 o tempo médio de espera para o recebimento era de 417 dias. Em 2015 esse prazo foi reduzido para 180 dias, mas ainda assim, um período muito extenso.
	O programa não possui condições de acompanhar o desempenho, nem a integridade física dos atletas beneficiados. Existem evidências de falhas no controle dos atletas beneficiados, que levaram o Governo a excluir atletas flagrados em exame antidoping, mas que já haviam recebido o benefício por um período de tempo.
	Embora considerado um passo importante para o desenvolvimento esportivo do país, a política de financiamento ao atleta ocorre apenas na ponta superior da pirâmide esportiva. Não há o beneficiamento, por meio de outras políticas, aos atletas em programas (e fase) de detecção e iniciação ao rendimento, bem como não é clara a existência de programas federais com essa finalidade. Isso pode fragilizar o processo de continuidade e a perenidade do programa.
Foco e direcionamento do benefício	O foco do Bolsa-Atleta são, prioritariamente, os atletas de alto rendimento. Mas o maior percentual de bolsa está na categoria Nacional. De acordo com o TCU percentual de bolsas nas categorias de alto rendimento (Internacional e Olímpica/Paralímpica) apresenta tendência de diminuição.
	O número percentual de atletas das categorias iniciais beneficiados pelo programa não corresponde a 10%. A idade estipulada pela legislação pode ser um dos impeditivos de ampliação do benefício.
	Valores do benefício ficaram estagnados com o passar do tempo, e podem ser considerados desatualizados.

Embora o programa tenha adquirido uma amplitude considerável no decorrer de sua existência, tanto em número de beneficiados quanto em valores investidos, é preciso considerar que os trabalhos desenvolvidos sobre o tema ainda devem ser tratados como incipientes e descritivos, já que não trazem análises ou avaliações de impactos e resultados alcançados pelo programa. Os apontamentos trazidos por tais estudos serão apresentados a seguir.

### ***3.1 – O Programa Bolsa-Atleta e seus apontamentos a partir da literatura e dos relatórios institucionais***

A fim de compreender as características do Programa Bolsa-Atleta, realizamos um levantamento sobre o estado da arte dos estudos realizados acerca do programa. Identificamos alguns produtos de natureza científico-acadêmico, jornalístico e institucional que descrevem, inicialmente, pontos vulneráveis dessa política. Convém sublinhar a evidente incipiência dos estudos acadêmicos acerca dessa temática, já que, até o momento, foram identificados sete (07) estudos acadêmicos em periódicos científicos, três (03) dissertações de mestrado e dois (02) relatórios institucionais/governamentais que abordam a temática referente às possíveis fragilidades do Programa Bolsa-Atleta.

Estes trabalhos contextualizam, de maneira geral, a distribuição de bolsas (CAMARGO, 2016; CORRÊA, 2016; DIAS; MORAES E SILVA; FIGUERÔA; ROJO; *et al.*, 2016), o mapeamento geográfico da distribuição dos atletas beneficiados (BRASIL. SENADO FEDERAL, 2015a; BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2011; CORRÊA *et al.*, 2014; DIAS; MORAES E SILVA; FIGUERÔA; SONODA NUNES; *et al.*, 2016), os critérios de avaliação e concessão do benefício (BRASIL. MINISTÉRIO DO ESPORTE. SECRETARIA NACIONAL DE ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO., 2015a; BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2011; CAMARGO, 2016; CAMARGO; MEZZADRI, 2017; CORRÊA, 2016; CORRÊA *et al.*, 2014; DIAS; MORAES E SILVA; FIGUERÔA; ROJO; *et al.*, 2016; GUIMARÃES, 2009; MENDES; CODATO, 2015; SANTOS; COSTA; SILVA, 2012; TEIXEIRA *et al.*, 2017; TEIXEIRA; MATIAS; MASCARENHAS, 2013), bem como questões acerca dos



valores pagos (ALMADA, 2016), e trazem alguns apontamentos acerca das relações entre órgãos públicos e privados envolvidos no processo de beneficiamento de atletas (BRASIL. SENADO FEDERAL, 2015a; BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2011; CAMARGO, 2016; CORRÊA, 2016). Convém destacar que ainda não foram encontradas produções científicas que abordem, em caráter exclusivo, os métodos e os critérios de acompanhamento e avaliação do programa. Os estudos que mais se aproximam dos aspectos avaliativos foram os relatórios institucionais realizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), de 2011, e o relatório da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, realizado em 2015.

O Relatório de Auditoria Operacional elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) considera o Programa Bolsa-Atleta como a principal iniciativa de apoio financeiro ao atleta no país. Contudo, o relatório traz algumas considerações sobre as principais falhas do programa. De acordo com o relatório, o programa “necessita aperfeiçoar seu foco, de modo a manter a prioridade para as modalidades olímpicas e paraolímpicas, além de garantir maior tempestividade ao processo de concessão do benefício” (BRASIL, 2011, p. 6). A partir do parágrafo abaixo serão descritos alguns dos pontos de maior expressividade abordados pela auditoria.

O relatório do TCU identifica a necessidade de melhoria no processo de operacionalização. Para os auditores, o percentual de bolsas concedidas para modalidades olímpicas e paraolímpicas, na época, apresentava tendência de diminuição, quando na verdade deveriam estar em constante aumento, já que no que tange a legislação, deveriam ser priorizadas em relação as demais.

A questão da baixa participação de atletas das categorias de base também foi abordada pelo mesmo relatório. Para os auditores, considerando o modelo piramidal de desenvolvimento esportivo, quando observados os valores percentuais de beneficiamento por categoria, a bolsa Estudantil apresentava apenas o segundo menor índice de concessões, 8%. O baixo percentual de concessões poderia estar diretamente associado ao critério de idade mínima estabelecido pela legislação. Para os auditores, a idade prevista na legislação (atualmente de 14 anos) impede que atletas com desenvolvimento precoce, como ocorre na natação, possam ser beneficiadas pelo programa.

A auditoria destacou a necessidade de melhoria no processo de acompanhamento e avaliação do desempenho do atleta beneficiado. Para a comissão, não existe controle para se afirmar a melhoria no desempenho técnico dos atletas beneficiados, já que após a obtenção do benefício não há como garantir que estes permanecerão competindo em alto

nível. Também foi relatado que, para algumas categorias de bolsa em que o critério principal é a obtenção de resultados classificatórios – 3ª colocação ou estar entre os melhores atletas da competição –, não há garantia de que o nível da competição tenha sido tecnicamente satisfatório. Esse ponto também foi citado pela Comissão de avaliação criada pelo Senado (BRASIL. SENADO FEDERAL, 2015a).

Não obstante a esse problema, o relatório elaborado pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, de 2015, identificou falhas nos critérios de concessão das bolsas. De acordo com o relatório, alguns atletas que atendiam aos requisitos de recebimento do Bolsa Pódio não obtiveram indicação da Confederação responsável sem que, sequer, tivessem sido informados sobre os critérios utilizados para a indicação. Ainda em relação à oportunidade de recebimento de bolsas, foi destacado o curto período para realização das inscrições para a Bolsa Pódio. Segundo o relatório, os atletas que alcançassem o índice previsto (estar entre os 20 do ranking mundial se sua prova) imediatamente após o prazo de inscrições, perderiam a oportunidade de se candidatar ao benefício, sendo necessário esperar durante um ano para a nova fase de inscrições.

O tempo de espera para o recebimento do benefício foi alvo de críticas tanto na avaliação da auditoria do Tribunal de Contas da União quanto na avaliação realizada pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) do Senado. No relatório do TCU, realizado em 2011, foi recomendado que a Secretaria Nacional de Alto Rendimento (SNEAR), órgão subordinado ao Ministério do Esporte responsável pelo Programa Bolsa-Atleta, reestruturasse o processo de análise, concessão e pagamento da bolsa. Tal recomendação foi pautada no fato de que o prazo final para o recebimento, a partir da data de solicitação do benefício, foi, em média, de 417 dias. Já em 2015, na avaliação apresentada pela CE do Senado, embora o prazo de pagamento tenha sido reduzido consideravelmente, ainda foi considerado demasiadamente excessivo, levando, em média, 180 dias. No que diz respeito a esse ponto, uma possível atualização dos valores das bolsas também foi considerada como um assunto a ser analisado, já que esses valores acabam se desvalorizando com o passar dos anos.

No relatório de auditoria do CE, foi destacada a percepção de outro problema de focalização. De acordo com a comissão, a medida (regulamentada pela Lei nº 12.395/2011) que permitiu que os atletas pudessem acumular o recebimento da Bolsa-Atleta e de outros patrocínios pessoais, embora tenha possibilitado a ampliação de suas fontes de recursos, pode causar efeitos reversos no desenvolvimento esportivo de alguns

atletas. A comissão justificou tal afirmativa no fato de que os recursos federais destinados ao esporte são escassos, e o beneficiamento de atletas que já possuem outras formas de pagamento pode eximir outros candidatos com potencial esportivo de receber o benefício, e assim, não oferecer oportunidades de melhorar suas condições de treinamento.

Por fim, o último ponto a ser tocado, constando também no relatório da CE do Senado foi quanto ao principal critério utilizado para a concessão da bolsa. Atualmente, é o resultado do ano anterior que define se o atleta terá ou não possibilidade de solicitar o benefício. Para a Comissão, esse critério deveria ser revisto, já que pode gerar distorções e a eventual exclusão de atletas com elevado potencial esportivo. O modelo atual leva em consideração apenas as conquistas esportivas já obtidas pelos atletas, e desconsidera potenciais talentos esportivos, mais desfavorecidos de condições financeiras, que poderiam utilizar os recursos da bolsa para custear seus gastos com alimentação e transporte, favorecendo o abandono do esporte e a procura por uma oportunidade no mercado de trabalho.

Convém destacar que, tramita no Senado Federal o Projeto de Lei do Senado nº 00709, de 2015, que regula altera as Leis nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e 12.395, de 16 de março de 2011, para estabelecer prioridade e limite máximo para a concessão da Bolsa-Atleta. De acordo com a proposta, aprovada pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte, no dia 14 de dezembro de 2016, só serão atendidos pelo programa os atletas que possuam rendimentos inferiores a 360 salários anuais, correspondentes a R\$ 24 mil mensais. O projeto de lei continua em tramitação e visa coibir que atletas detentores de grandes salários sejam beneficiados pelo programa mantido com recursos públicos e, assim, permitir que o benefício seja direcionado a atletas que possuam maiores necessidades financeiras. O projeto, que ainda necessita ser analisado pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), também prevê a extinção da exigência de indicação das entidades nacionais de administração das modalidades, em conjunto com o COB ou o CPB, para que o atleta possa pleitear a Bolsa Pódio.

Para além das fragilidades apontadas pelos relatórios do TCU e do Senado Federal, um ponto que nos parece pertinente de destaque é a ausência de metas e objetivos específicos incumbidos ao Programa Bolsa-Atleta. Se por um lado, durante sua elaboração, a proposta era objetivar a garantia da tranquilidade financeira que assegure a disponibilidade de tempo para os treinamentos e competições, estimulando a melhoria do desempenho esportivo (BRASIL, 2001a), por outro, se observado o texto da Lei 10.891/2004, que regulamenta o Programa, esses objetivos não são deliberados. Ainda

que analisemos os relatórios desenvolvidos pela Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR), eles não confirmam ou mencionam tais funções. Em geral, os relatórios avaliativos da Secretaria apontam como metas os quantitativos financeiros e de alcance atingidos pelo Programa. Nos mesmos relatórios, é possível verificar que algumas das lagunas avaliativas são atribuídas a ausência de instrumentos e indicadores que mensurem impactos como o desempenho esportivo (BRASIL, 2009, 2010, 2011b, 2012)

Além dos relatórios institucionais desenvolvidos pelo TCU e pelo Senado, a academia, por meio das produções científicas desenvolvidas nos últimos anos também citaram alguns pontos-problemas identificados no Programa Bolsa-Atleta. Mendes e Codato (2015) destacaram o Ministério do Esporte não possui condições estruturais para gerenciar o programa, tendo em vista as falhas no controle dos atletas beneficiados, bem como a fragilidade em identificar atletas flagrados no exame antidoping que, por vezes, seguem sendo beneficiados pela bolsa. Apesar da Lei coibir que atletas flagrados em exame antidoping façam a inscrição no programa, não há controle sobre os atletas já beneficiados, posto que o programa não oferece estrutura para análise antidopagem nos beneficiários.

Por sua vez, Correa (2016) sublinha que a autonomia das entidades de administração das modalidades (Federações e Confederações) em indicar as competições válidas como critério de seleção, bem como o de indicar os atletas para o recebimento de bolsas (no caso do Bolsa-Pódio), tende a influenciar o processo de seleção e indicação de atletas na concessão de bolsas. Por consequência, essa interferência acaba por corromper a transparência e a isonomia do processo seletivo, já que essa autonomia poderia beneficiar determinados atletas, estados ou modalidades.

Outras produções acadêmicas (CORREA et al., 2015; CAMARGO, 2016; DIAS et al., 2016; CAMARGO, 2017) ressaltam, como já citado anteriormente, que o programa tende a focalizar recursos nas categorias intermediárias de bolsa. Os atletas que compõem as categorias de base, consideradas categorias que integram a fase de iniciação ao rendimento, tendem a ser os menores beneficiários do programa.

Para outros autores, como Santos et al. (2012), Teixeira et al. (2013) e Camargo (2016), embora o financiamento a atletas seja considerado um passo importante para o desenvolvimento esportivo brasileiro, o método no qual se baseia o Bolsa-Atleta não garante a continuidade do processo de desenvolvimento dos atletas. Para os autores, o caráter imediatistas e de curto prazo em beneficiar apenas atletas ‘prontos’, sem que seja desenvolvida uma política que abranja o processo de detecção e desenvolvimento de

novos talentos, pode afetar a perenidade do programa e impedir que o Bolsa-Atleta atinja os objetivos previstos.

Por fim, embora já citado, (RODRIGUES, 2016) reitera a necessidade de dar agilidade no processo de avaliação das inscrições e pagamento das bolsas, reduzindo o prazo médio de espera. O autor ressalta, ainda, a necessidade de reavaliação e atualização dos valores das bolsas. Esse último ponto é ratificado por Almada (2016). No estudo realizado pelo autor, apontou-se que os atuais valores disponibilizados pelo Bolsa-Atleta não permitem que seja assegurada condições mínimas para que atletas se dediquem, com exclusividade e tranquilidade, ao treinamento e competições.

As reflexões levantadas por meio da revisão de literatura sobre o Programa Bolsa-Atleta nos induzem a indagar se, de fato, o benefício é capaz de estimular ou propiciar o desenvolvimento da performance esportiva dos atletas beneficiados. Tal indagação se fundamenta, sobretudo, nas informações que apontaram que o benefício se direciona majoritariamente a atletas de nível intermediário, que há fragilidades nos processos de concessão de bolsa e de acompanhamento desses atletas, além do fato de que, não bastasse os frequentes atrasos no pagamento, os valores das bolsas estão estagnados desde 2010 e, considerando como citado que a grande parcela dos atletas está inserida na categoria Bolsa Nacional, cujo valor (R\$ 925,00) é, atualmente, inferior a um salário mínimo (o salário mínimo em 2018 é R\$ 954,00), essa parcela majoritária de atletas beneficiados estaria recebendo, como incentivo para o desenvolvimento da performance, o proporcional ligeiramente inferior a um salário mínimo.

Baseando-se em duas dessas características específicas do Programa: a) o número majoritário de atletas beneficiados na categoria Bolsa Nacional e b) o valor das bolsas frente ao valor do salário mínimo federal vigente, subentende-se uma impossibilidade em garantir o cumprimento da função sugerida ao Programa, como proposto pelos decisores da política. De acordo com o texto do relatório, essa função se sustenta na idealização de que, ao beneficiar prioritariamente o atleta de alto rendimento, “a concessão da bolsa [...] permita ao atleta ter tranquilidade financeira e tempo disponível para treinar” (BRASIL, 2003a).

Ao tratarmos do Programa Bolsa-Atleta como política instaurada para o financiamento de atletas de alto rendimento, outras reflexões são pertinentes a serem estabelecidas: a discussão acerca no imediatismo da política de financiamento a atletas e a busca por resultados esportivos (CAMARGO; MEZZADRI, 2017; SANTOS; COSTA; SILVA, 2012; TEIXEIRA *et al.*, 2017); o debate sobre os investimentos em uma política

direcionada ao esporte de alto rendimento em detrimento da elaboração proemial de políticas direcionadas ao esporte de base ou formativo (CAMARGO, 2016; TEIXEIRA *et al.*, 2017); e, por fim, tal qual se sugere no presente estudo, a compreensão se o Programa Bolsa-Atleta, como estabelecido pela legislação, investe de fato em possibilitar o desenvolvimento da performance de atletas de alto rendimento ou apenas como auxílio pontual aos atletas nacionais de níveis técnicos intermediários.

Nessa última perspectiva de análise, o fato de o maior número de beneficiados estar inserido na categoria Bolsa Nacional poderia suscitar outra reflexão, desta vez, associada aos enunciados de que Programa Bolsa-Atleta se caracteriza como uma política de financiamento a “atletas prontos” (TEIXEIRA *et al.*, 2017). Embora haja a concordância de que a política de financiamento, nos moldes atuais, desconsidere a detecção e a formação de jovens atletas, apenas a observância das características de distribuição das bolsas já incitaria uma oposição a tal enunciado.

Ao considerar que a categoria de bolsa com o maior número de beneficiados é a Bolsa Nacional (destinada a atletas que obtiveram até a terceira colocação em competições nacionais) e que o seu percentual de concessão somou, em todo o período, 61.52% dos benefícios; considerando ainda que os atletas brasileiros realmente “prontos” estariam inseridos nas categorias Bolsa Internacional (para os atletas que compõem as delegações esportivas em competições internacionais) e Bolsa Olímpica (para atletas que compuseram a delegação brasileira na edição dos Jogos Olímpicos), que somaram juntas 31% dos benefícios no período, tal inferência não tende a se confirmar.

Se observados os valores quantitativos de distribuição por categoria (Bolsa Nacional 31.644; Bolsa Internacional 13.440; Bolsa Estudantil 2.572; Bolsa Olímpica 2.432 e Bolsa Base 1.353), a inferência final tenderia a estar mais relacionada ao fato de que o Programa investe majoritariamente em atletas em níveis médios de competitividade, ainda em processo de especialização, em detrimento de sua prioridade, o alto rendimento.

## **CAPÍTULO 4 – A APROPRIAÇÃO DO ESPORTE COMO BEM SOCIAL E O PROGRAMA O BOLSA-ATLETA COMO POLÍTICA CARROT AND STICK NO ESPORTE**

Como apontado anteriormente, o esporte passa historicamente por um processo de apropriação cultural. O seu caráter multidimensional que o vinculou à promoção de saúde, à oferta de atividades recreativas, bem como sua possível capacidade de resolução de certos problemas sociais, impulsionaram e justificaram tal apropriação. Tais características justificaram a inclusão de questões relacionadas ao esporte nas arenas de embates políticos e legitimaram a importância dos investimentos às manifestações esportivas.

As virtudes sociais, patrióticas e econômicas impostas ao esporte, que justificaram sua inserção na agenda política dos Estados, o qualificaram e o posicionaram como um relevante instrumento para o desenvolvimento do bem-estar social (RONGLAN, 2015). Mais do que isso, a aceitação e a representatividade popular do esporte impulsionaram sua legitimação e apropriação, de tal forma que ele se incorporou na cultura da sociedade. Essa apropriação histórica e cultural elevou o esporte ao grau de produto desejável ao consumo (WATT, 2006). (WATT, 2006). Ao passo em que essa apropriação o torna um bem de consumo (uma ‘necessidade social’), a demanda social acaba por sobrepor a oferta de mercado.

Essas necessidades sociais, de acordo com Musgrave (1959), poderiam ser divididas entre **bens privados**, **bens públicos** ou **sociais** e, em uma categoria intermediária, os **bens meritórios**. Nas páginas a seguir, no subcapítulo 4.1, buscou-se compreender o conceito e as características do que vem a ser tais bens. Trataremos em especial os bens públicos e bens meritórios, bem como o papel do Estado frente a esses bens. Para isso, utilizaremos como base teórica alguns estudos da ciência política e econômica (BUCHANAN; MUSGRAVE, 1999; FEHR; GÄCHTER, 2000; MUSGRAVE, 1959; MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1989; STRETTON; ORCHARD, 1994) que tratam a respeito do tema. Para além disso, no capítulo 4.2, teceu-se uma reflexão acerca do Programa Bolsa-Atleta que, desenvolvido nos moldes de uma política Carrot and Stick, utiliza o direcionamento de recursos ou pagamento de bolsas/bônus, visando estimular a celeridade no alcance dos resultados esportivos.

#### 4.1 – O esporte como Bem Meritório

Antes, porém, de tratarmos da conceituação dos termos, é preciso relembrar que as questões relacionadas aos direitos, às necessidades e ao bem-estar social estão diretamente vinculadas à ação [e intervenção] do Estado. Além disso, é preciso pontuar a estreita e direta relação entre bem-estar social e o conceito de bem público/bem social. Uma relação que se estabelece, baseado no trabalho de Musgrave e Musgrave (1989), no fato de que é pelo e para o bem-estar do grupo como um todo, bem como da necessidade e do interesse da sociedade que se originam os desejos, necessidades sociais e se estabelecem, por consequência, os bens públicos/bens sociais. É, portanto, da relação entre o Estado (seu papel e o processo democrático que o rege) com aquilo que se gera e se espera do bem-estar da sociedade (necessidades sociais) que se estabelecem os porquês da necessidade de ação do Estado em prover esse bem-estar e implementar as políticas de *Welfare*, garantindo o acesso aos bens públicos (BUCHANAN; MUSGRAVE, 1999).

Conceitualmente, os bens públicos ou sociais possuem duas características: a não rivalidade na oferta e a não exclusão no acesso e direito ao consumo. Além de se originarem dos desejos e necessidades sociais, são bens cujos benefícios estão disponíveis fora da rivalidade do mercado e só podem ser fornecidos a alguém caso estejam disponíveis a todos. Em contraposição aos bens privados, que se referem aos bens cujos benefícios de consumo são determinados pela demanda e decisão do indivíduo de responsabilizar-se pelo pagamento de seu preço, os bens públicos não estão sujeitos a pagamento de taxas ou preço. Por essa razão, não podem ser satisfeitos através da oferta do mercado. Os bens públicos são satisfeitos pelos serviços públicos e devem ser ofertados de modo que o seu consumo possa ser feito em igual quantidade por todos os interessados (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1989). Os exemplos mais comuns abordados pela literatura são a defesa nacional, as leis e a ordem pública, as vias e a iluminação pública.

A dificuldade em permitir ao setor privado fornecer alguns tipos de bens sociais está na dificuldade em determinar os indivíduos que se beneficiam dos que não se beneficiam, e cobrar apenas dos que fazem a utilização do bem fornecido (BATINA; IHORI, 2005). Casos como a oferta de serviços de rodovias, pontes, bibliotecas e parques públicos são exemplos de tal dificuldade. A necessidade de o Estado oferecer tais bens de modo universal e gratuito está diretamente relacionada à dificuldade em identificar os



usuários dos não usuários. Portanto, seu acesso e oferta devem ser feitos de maneira irrestrita e equitativa.

As razões que fundamentam a oferta estatal desses tipos de bens estão atreladas à contraposição do princípio da ‘exclusão’ (MUSGRAVE, 1959): as pessoas que não pagam pelo serviço não podem ser excluídas dos benefícios resultantes. Assim, se o mercado não pode satisfazer tais desejos sem a devida cobrança pelo serviço, a intervenção estatal e o investimento público, por meio de políticas públicas, são necessários para que eles sejam satisfeitos (BATINA; IHORI, 2005). A equidade e universalidade na oportunidade de acesso aos bens sociais ratificam a relação do Estado com a provisão das políticas de *Welfare*. Ainda que alguns indivíduos se beneficiem mais do que outros, os benefícios serão igualmente ofertados a todos, independentemente de sua contribuição, já que sua oferta está vinculada à propiciação do bem-estar da sociedade (MUSGRAVE, 1959).

Há também os casos de determinados bens cuja oferta, embora possa ser determinada pela demanda individual do mercado, é feita pelo Estado em decorrência de decisão política. Esses bens seriam denominados bens meritórios. Para Musgrave (1959), os bens meritórios, embora diretamente associados ao desejo privado, à demanda e à preferência individual do consumidor, se tornam públicos/sociais para evitar que a população de baixa renda seja excluída do seu consumo. Além disso, os bens meritórios se tornam meritariamente públicos devido à sua importância social e/ou cultural. Ver Eecke (2008), baseado na compreensão originalmente trazida por Musgrave, definiu o termo bem de mérito como um bem individual que é passivo de intervenção estatal quando o seu nível de consumo coletivo, disponibilizado pelo mercado, causa a insatisfação das autoridades competentes.

Os bens meritórios podem se originar da interação social não puramente individualista. O compartilhamento de experiências e interesses de pessoas inseridas em um determinado grupo não apenas estabelece um vínculo comum, como pode levar à composição de uma tradição cultural e, assim, dar origem a desejos comuns. Para Musgrave e Musgrave (1989), é da interação cultural, das experiências e heranças históricas e do estabelecimento de desejos comuns que se originam os bens meritórios.

A educação, os serviços de saúde e o transporte público são os exemplos mais comuns de bens que podem se tornar públicos por meio de decisão política e em decorrência de sua relevância social. De qualquer forma, é possível considerar bens públicos quaisquer bens ou serviços que, por meio de decisão ou agenda política, o Estado

decide fornecer gratuitamente ou com um baixo custo para o indivíduo interessado em consumi-lo (STRETTON; ORCHARD, 1994).

No caso da educação como bem público, por exemplo, as políticas de intervenção tendem a levar em consideração o fato de sua oferta estar atrelada a vários benefícios e objetivos associados. Os investimentos com educação pública podem servir tanto para reduzir o analfabetismo e aumentar a capacidade técnica para a atuação no mercado de trabalho, quanto para estimular o progresso científico, que acarretará, por consequência, em diversos outros benefícios (STRETTON; ORCHARD, 1994).

A educação é tida como um bem público também âmbito do ensino superior. Embora em diversos países o ensino superior seja amparado pelo Estado, nos países nórdicos o papel do Estado frente a ele é prioritário. O Estado é visto como um protetor dos valores culturais, sociais, históricos e econômicos. Nesses países, garantir o acesso à universidade é garantir o desenvolvimento do indivíduo e o desenvolvimento econômico do país (HAZELKORN; GIBSON, 2017).

Para Watt (2006), esse processo também ocorre em relação ao esporte. Ao passo em que ele se insere no contexto dos desejos e necessidades sociais, ele também se estabelece no universo dos bens de consumo. O esporte é uma manifestação que possui a capacidade de se mobilizar entre as extremidades socioeconômicas da sociedade. Por um lado, ele é capaz de propiciar o acesso ao lazer por meio das atividades esportivas gratuitas (e.g. caminhadas, passeios de bicicletas, trilhas, dentre outras), ou que demandam o pagamento do preço de mercado para a sua utilização (e.g. academias ou aulas esportivas, como natação ou tênis). Por outro, em alguns casos, ele também pode possibilitar a inserção do indivíduo no universo do esporte competitivo de alto rendimento (o esporte profissional), que o possibilitaria transitar em uma das esferas mais lucrativas do mercado mundial.

Além disso, assim como o exemplo dado a respeito da educação, o esporte, como um bem de consumo, possui atrelado a si diversos objetivos correlacionados. Além das práticas esportivas de lazer e de competição, o consumo do esporte está diretamente associado às já citadas questões relacionadas à capacidade de estimular a construção e melhoria da integração social e do relacionamento interpessoal, ao seu caráter educativo e sobretudo à sua capacidade de possibilitar a manutenção e a melhoria da saúde de quem o consome.

Por essas razões, o esporte, ainda que pertencente à categoria de bens privados e/ou bens públicos, tem conquistado um relevante espaço entre os bens consumidos pela

sociedade. Os benefícios dessa apropriação social têm atingido relevância no contexto político, de modo que o Estado tem buscado ampliar as estratégias que impulsionem e ampliem os índices de consumo (WATT, 2006). Assim, se o consumo de tal bem se torna um problema a ser resolvido pelo Estado, a ponto de se tornar um bem que deva ser consumido pela sociedade, logo ele assume a característica de bem meritório.

Em um contexto mais geral, Watt (2006) sugere que a apropriação social do esporte e sua caracterização como bem público estão relacionados aos diversos possíveis benefícios que o esporte pode proporcionar fora do contexto da performance física. Embora fortemente vinculado aos desejos privados, o autor sugere que o esporte, como bem meritório, está relacionado aos benefícios nos contextos cultural, educacional e de saúde proporcionados pelas atividades esportivas. Nesses casos, o alcance do livre mercado é inexistente. Logo, o Estado deve intervir para que os indivíduos que não possuem renda suficiente, ou que não estão cientes da importância das atividades esportivas, possam ter um acesso equalizado. Assim, se o Estado interfere (por meio de políticas públicas) com o objetivo de ofertar, democratizar e ampliar o acesso a tal serviço (como um bem social), logo, estabelecem-se políticas de *Welfare* no esporte.

Para o Instituto Neo Zelandês de Pesquisa Econômica (NZ Institute Of Economic Research) (2000), por exemplo, o esporte adquire o caráter de bem público/social no país por duas razões: a) por sua relação com turismo e a economia nacional; b) por sua relação com a identidade e o orgulho nacional.

A Nova Zelândia tem um elevado consumo de produtos relacionados ao turismo ecológico e que envolve a oferta de serviços associados à prática da atividade física, como as trilhas, a caminhada e o montanhismo. Para o Instituto Neo Zelandês, o país chega a ser considerado uma ‘marca’ do turismo limpo e verde. O acesso e a oferta desse turismo são feitos pelo Estado e os órgãos responsáveis. Não há rivalidade com o livre mercado. Portanto, todos têm direito ao acesso e ninguém pode ser excluído de desfrutar dos benefícios (estabelecendo, dessa forma, políticas de *Welfare*). Além disso, no que se refere à identidade e ao orgulho nacional, segundo o Instituto, a atividade física é uma importante expressão cultural da Nova Zelândia. Para os neozelandeses, a proeza físico-esportiva, o sucesso esportivo e a conquista de medalhas são importantes meios de afirmação do orgulho e do sentimento nacionalista.

Moosa e Smith (2004) ratificam o entendimento anteposto a respeito do sucesso esportivo. Para os autores, o sucesso no esporte deixa as pessoas orgulhosas de sua identidade nacional. Além disso, os autores apontam outros benefícios em ampla escala

que podem ser proporcionados especialmente pelo esporte de alto rendimento. Entre eles, os autores sugerem que o sucesso nas Olimpíadas pode ajudar na melhora da imagem do país no cenário internacional, pode possibilitar a influência em questões comerciais do país (impulsionando a venda de produtos esportivos nacionais), bem como pode aumentar a participação popular no esporte e lazer, levando à melhorias sobretudo nos aspectos relacionados à saúde do cidadão.

Em todos os casos apresentados, a garantia da oferta e do acesso à tais serviços tende a ser majorada e ampliada a partir da intervenção do Estado por meio das políticas públicas. Diversos métodos de intervenção são utilizados pelo Estado para que os bens meritórios possam ter sua oferta amplificada. Tais métodos geralmente levam em consideração o(s) objetivo(s) e o público específico que se deseja alcançar. De todo modo, tal intervenção é realizada por meio da elaboração de políticas públicas e demanda a provisão de recursos orçamentários governamentais (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1989).

Além da necessidade de que essas políticas obedeçam aos princípios fundamentais do ciclo político – que envolve a percepção e/ou diagnóstico do problema, a elaboração de propostas, a implementação das políticas, a avaliação e eventuais correções –, por vezes elas podem demandar a ação de outras políticas que as corrijam, estimulem ou impulsionem o alcance de seus objetivos.

Em caso de necessidade de impulsionamento para obtenção de resultados, as estratégias de ação podem envolver políticas punitivas ou recompensatórias. Elas devem ser elaboradas analisando sua capacidade de modificar o comportamento do consumidor (ou usuário da política), de forma a estimular o aumento da eficiência da política alvo.

No subcapítulo a seguir, são apresentadas algumas das estratégias utilizadas pelos governos para alcançar e impulsionar os objetivos, bem como aumentar a eficiência das ações já desenvolvidas. Desse modo, a atenção estará voltada especialmente para as políticas do tipo *Carrot and Stick*.

#### **4.2 – O programa o Bolsa-Atleta como política *Carrot and Stick***

Historicamente, um amplo número de ações inseridas no processo de decisão é formulado com o objetivo de possibilitar o aumento da eficiência e da eficácia de outras políticas públicas e de estimular a melhoria do desempenho do comportamento de indivíduos, setores e/ou das áreas do governo ou do mercado. Essas políticas são

elaboradas a partir de diversas estratégias que podem envolver, segundo caracterização de Balch (1980), o acesso ou difusão de *informação*, a *facilitação* de processos, *punições* à comportamentos (ações) indesejáveis (em relação aos resultados) e *incentivos* (ou *recompensas*) que estimulem a eficácia na obtenção dos objetivos propostos.

Tais estratégias têm sido utilizadas nos mais variados setores da sociedade e estão presentes, inclusive, na gênese do processo decisório da política (i.e., por meio da barganha na votação das propostas). Elas são consideradas importantes facilitadores para que os envolvidos pela ação busquem melhorar o desempenho em suas atividades, impulsionando a obtenção dos objetivos ou resultados previstos (BALCH, 1980; DAHM; GLAZER, 2015). A implementação dessas políticas está geralmente relacionada à possíveis falhas do mercado na entrega, ou na equalização da entrega, de bens e serviços e visam regular ou reduzir os problemas (desigualdades sociais) causados por essas falhas (BALCH, 1980; BEMELMANS-VIDEC; RIST; VEDUNG, 2010).

O grupo formado pelas políticas de *punições* e de *incentivos* (ou *recompensas*) compõe o universo que envolve as políticas *Carrot and Stick* (BALCH, 1980). Todavia, entre está inserido a esse universo as políticas de difusão de *informação*, de *facilitação* de processos. A terminologia *Carrot and Stick* é comumente utilizada pela literatura da ciência política e econômica para abordar as intervenções que combinam estratégias de ameaças de punição com ofertas de recompensa, com a finalidade de estimular a mudança de comportamento e a obtenção de resultados. Assim, ao atender os critérios estabelecidos ou resultados esperados, o indivíduo passa a ter o direito a receber determinado benefício ou de não ser punido pela possível falha.

Para Balch (BALCH, 1980), entre tais estratégias, as *punições* são as mais comumente utilizadas pelos governos na busca pela mudança de determinado comportamento. Todavia, tendem a não se caracterizar como as ações mais efetivas na potencialização dessas mudanças, já que acabam reduzindo o interesse dos indivíduos ou setores a se esforçarem em suas atividades (FEHR; SCHMIDT, 2007). Em um contexto governamental, essas *punições* estão geralmente associadas às regulações do Estado sobre os negócios ou sobre o comportamento social, como é o caso dos diversos tipos de multas aplicadas pelos órgãos de fiscalização.

As políticas de difusão de *informação* são utilizadas como estratégia para que, por meio do fornecimento de dados ou conhecimentos sobre a nocividade de certos produtos, serviços ou investimentos, a mudança de comportamento para a obtenção de resultados seja otimizada (BALCH, 1980; BEMELMANS-VIDEC; RIST; VEDUNG, 2010). Tais

estratégias podem envolver a divulgação de resultados de pesquisas que apresentem, por exemplo, os riscos causados pelo fumo ou pelo sedentarismo. Elas podem estar também vinculadas às estratégias para ampliação da popularidade de determinados programas.

As estratégias de *facilitação* envolvem ações como a assistência governamental para superar obstáculos que poderiam impedir ou dificultar que as pessoas realizassem uma determinada atividade. Tais ações estão geralmente vinculadas às políticas de concessões baseadas em subsídios, descontos e isenções. Embora elas possam facilitar que determinados serviços ou comportamentos sociais sejam realizados, esse tipo de estratégia é considerado pontual e tende a não estimular a manutenção do comportamento alterado. Na descontinuidade do subsídio, os comportamentos geralmente voltam ao patamar inicial (BALCH, 1980). Como exemplo de ações de *facilitação*, é possível citar políticas de reduções de taxas de juros para abertura de empresas, compra de imóveis e a facilitação burocrática e fiscal para a aquisição de veículos, por parte, por exemplo, de pessoas deficientes.

Para Balch (1980), tais estratégias baseadas em *incentivos* ou *recompensas* são as ações mais efetivas na potencialização das mudanças comportamentais. As políticas baseadas na distribuição de *incentivos* ou *recompensas* utilizam o direcionamento de recursos ou pagamento de bolsas/bônus visando estimular o indivíduo, área, grupo ou setor, a alcançar um determinado nível de comportamento ou resultado mais rapidamente (BEMELMANS-VIDEC; RIST; VEDUNG, 2010). Esses incentivos podem estar associados à bonificação de funcionários pelos esforços no ambiente de trabalho ou, num contexto governamental e econômico, à concessão de prêmios por produtividade, como ocorre em áreas como a pesquisa científica.

Balch (1980) defende que a eficiência no alcance dos resultados proporcionados pelas políticas de *incentivos* é geralmente suficiente para compensar tanto o custo quanto a crítica dos grupos não beneficiados por elas. O autor ratifica ainda que aumentar a eficiência de uma política tende a gerar uma redução dos seus custos, o que justificaria a intervenção do Estado e suprimiria a ideia de haver um ‘perdedor’, em relação aos grupos não beneficiados.

A eficácia desse tipo de estratégia está, todavia, associada à relação entre o custo e o benefício, bem como ao tamanho do grupo em que tal política será aplicada. Programas compostos por pequenas populações/beneficiários apresentam maiores possibilidades de aplicar processos de monitoramento e avaliação dos resultados/comportamentos, o que pode reduzir as perdas financeiras excessivas causadas

pelo custo de tais políticas. A preocupação com as perdas financeiras se fundamenta, sobretudo, no fato de que as políticas que envolvem *incentivos* ou *recompensas* são geralmente custosas ao Estado e podem gerar críticas da opinião pública (BALCH, 1980; BEMELMANS-VIDEC; RIST; VEDUNG, 2010). Apesar das preocupações à respeito dos custos e da necessidade de monitoramento desse tipo de política, Balch (1980) aponta que os ganhos, principalmente em relação ao aumento da eficiência na obtenção dos resultados propostos, geralmente sobrepõem os possíveis riscos/perdas.

**Quadro 2-** Apresenta o sumário a respeito da funcionalidade e dos problemas das políticas de incentivo ou recompensas

Funciona porque	Funciona melhor se	Problemas
Torna as mudanças atrativas Mudanças se tornam mais eficientes Induz à efeitos positivos	A mudança é: Contínua Gradual Detectável Importante do ponto de vista do legislador e da sociedade Alcançável de formas variadas A percepção do incentivo causado pode ser: Alto Bem planejado Os não beneficiados podem ser compensados Os beneficiados podem atuar livres de pressões e/ou ansiedades	Pode reduzir o comportamento altruísta Requer o monitoramento/avaliação do processo Pode forçar excessivamente o indivíduo Pode gerar custos para compensar os excluídos do benefício Pode ter dificuldades em identificar os excluídos

FONTE: ADAPTADO DE BALCH (BALCH, 1980).

As informações disponíveis no Quadro 2 nos permite compreender o porquê de Balch (1980) sugerir que os ganhos apresentam tendência de sobreposição aos riscos/perdas. Como apresentado, embora possa ser uma política custosa e que demanda o monitoramento constante, sobretudo a respeito da obtenção ou não dos resultados, se bem elaborada, ela pode adquirir características que justificariam sua implementação, bem como poderia reduzir os efeitos negativos da opinião pública. Cita-se como tais características: a eficiência (redução do tempo e do custo) na obtenção dos resultados; a progressividade na mudança de comportamentos dos beneficiados; a possível

perceptividade na mudança de comportamento após o incentivo; e, principalmente, o nível de atratividade para que os indivíduos se insiram na ação.

É essa atratividade em receber o ‘prêmio’ pelo alcance do objetivo que a faz com que a política de *incentivos* e *recompensas* seja reconhecida como uma política *Carrot and Stick*. A partir da transferência de recursos financeiros ao beneficiado, sua principal função é transformar um indivíduo potencialmente ‘desertor’ ou desinteressado em um ‘cooperante’ (HILBE; SIGMUND, 2010). A oferta de recompensas para aqueles que alcancem as metas ou objetivos eleva significativamente o interesse dos indivíduos não apenas em participar da ação, como também a se manterem inseridos no rol de beneficiados. Os incentivos são geralmente limitados à um número específico de participantes. Por esse motivo, tais políticas, além incentivar à obtenção de resultados, podem estimular, internamente em um grupo de indivíduos aptos, a competitividade pelo interesse nos benefícios propostos pela política.

É ao compreender o funcionamento dessas políticas de estímulo à obtenção de resultado e ao analisar as funções estabelecidas ao Bolsa-Atleta que nos faz possível caracterizá-lo como uma política *Carrot and Stick*. Como apresentado ao longo desse estudo, o atleta que obtém os resultados esportivos na competição indicada pela instituição de administração do esporte se torna apto a pleitear o financiamento oferecido pelo programa. A manutenção desse resultado, ao longo dos anos, o habilita a se manter inserido no programa, e a melhoria ou progressão deste lhe permite ser beneficiado por um financiamento superior.

A principal fragilidade e motivo de crítica das políticas *Carrot and Stick* (BALCH, 1980; BEMELMANS-VIDEC; RIST; VEDUNG, 2010) é exatamente o mesmo problema pelo qual o Bolsa-Atleta tem passado ao longo dos anos, como apontado pelos estudos que abordaram o programa como temática de análise (CAMARGO; MEZZADRI, 2017; CORRÊA, 2016; DIAS; MORAES E SILVA; FIGUERÔA; SONODA NUNES; *et al.*, 2016; REIS *et al.*, 2015): o processo de monitoramento da política e a ausência ou fragilidade de mecanismos que permitam avaliar se os *incentivos* de fato estimulam a melhoria dos resultados [esportivos].

A literatura destaca que a funcionalidade da política de *incentivos* ou *recompensas* está diretamente associada à eficácia e à eficiência de tais ações. Tal eficácia e eficiência estão relacionadas aos instrumentos de gestão e avaliação dos resultados propostos por essas políticas. Todavia, muitas vezes não há um procedimento para monitorar o cumprimento das condições impostas, sequer um quadro adequado para mensurar a



relação entre o subsídio e os resultados dos subsídios (BEMELMANS-VIDEC; RIST; VEDUNG, 2010).

A eficácia é definida como a capacidade de uma ação adotar mecanismos que facilitem o alcance dos resultados em quantidades e qualidades máximas (BARREIRA; CARVALHO, 2001). Em outras palavras, estaria associado à capacidade de uma política superar os obstáculos para que sejam alcançados os objetivos propostos, bem como benefícios colaterais, apresentando os melhores resultados possíveis (NAGEL, 1986). A eficiência, por sua vez, estaria associada ao tempo e ao custo para que esses resultados sejam obtidos. A eficiência seria definida como a capacidade de se alcançar os objetivos em menor tempo e com o menor custo possível (BARREIRA; CARVALHO, 2001; NAGEL, 1986).

A identificação e análise de tais aspectos estão, todavia, relacionadas ao processo de elaboração e implementação de uma proposta que preveja a coleta sistemática de informações que permita tal avaliação. Bemelmans-Videc, Rist e Vedung (2010) apontaram que a falta de conhecimento tanto do problema a ser resolvido, quanto da proposta de intervenção a ser implementada, pode acarretar na execução de uma política problemática. A falta de dados pode inviabilizar que se identifique até que ponto os subsídios confrontam os problemas. Poderia ainda impossibilitar que se compreenda se a determinada solução é de fato a mais adequada para o determinado problema.

Embora devido às individualidades e à constante mutação de cada situação ainda não estejam totalmente claros quais devam ser os mecanismos aplicados para a resolução desses problemas, Bemelmans-Videc, Rist e Vedung (2010) sugerem que a redução dos problemas reside na qualidade e aplicabilidade de mecanismo de gestão e controle das políticas que envolvem incentivos. Para os autores, tal gestão requer a implementação de mecanismos que permitam que o controle do programa seja exercido conforme o necessário para determinado momento. Esses mecanismos envolveriam três aspectos específicos de sua gestão: *Direcionamento de metas dos subsídios*; *Implementação adequada dos subsídios*; e *Avaliação ex-post da eficácia dos subsídios*.

O *Direcionamento de metas dos subsídios* diz respeito ao foco e ao efeito pretendido pela ação e à atenção que deve ser dada aos mecanismos de controle da política. Algumas questões precisariam ser estabelecidas de modo a permitir a produção de conhecimento sobre o problema e sobre a proposta de ação: existe relação clara entre o subsídio e a meta estabelecida pela política? o subsídio será capaz de resolver ou reduzir os problemas? os custos de implementação dos subsídios tornam a política viável? é

possível lidar com problemas que possam surgir durante a implementação da política? é possível lidar e/ou evitar as possibilidades de fraude? é possível e/ou necessário limitar a duração do subsídio?

A *Implementação adequada dos subsídios* diz respeito ao processo de aplicação do subsídio. A gestão adequada desse processo envolve a coleta de informações necessárias para que a implementação e a transferência dos benefícios sejam realizadas. Compreende os mecanismos de controle sobre o tempo, tanto para a avaliação e a decisão dos selecionados, quanto para a aplicação e transferência do benefício. Além disso, abrange a determinação e a (re)avaliação dos valores que devem ser pagos aos beneficiados.

Por fim, a *Avaliação ex-post da eficácia dos subsídios* refere-se à coleta de informações sobre a eficácia do subsídio e à eficiência das atividades. Tal avaliação implica na coleta sistemática de dados sobre o escopo, o alcance (ou não) das metas e os efeitos (ainda que colaterais) produzidos pelo subsídio e os ajustes que necessitam ser feitos.

Ao observar as informações referentes ao programa Bolsa-Atleta, apresentado no capítulo 4 desse estudo, é possível apontar a identificação de fragilidades ou ausência de processos de monitoramento e mensuração da funcionalidade (eficácia e eficiência) do programa, enquanto política de *incentivo*. Os relatórios apresentados pelo TCU, pelo Senado, bem como os Relatórios de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 e 2012-2015 (BRASIL. MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2009, 2011, 2012; BRASIL, 2009, 2010, 2011b, 2012) apontam, como indicadores da funcionalidade do programa, o aumento no número de atletas atendidos, a taxa percentual de beneficiamento de atletas nos Jogos Pan-Americanos e Parapan-Americanos e citam, em alguns casos, a “melhora dos resultados dos atletas brasileiros em competições de alto nível” (BRASIL. MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2009, p. 9). Não há, contudo, indicações de como e se tais parâmetros foram de fato mensurados.

As informações apresentadas pelos relatórios expõem a possível fragilidade dos mecanismos de avaliação. Em tais relatórios, não há informações sobre o acompanhamento ou monitoramento dos beneficiados pela política, taxa de sucesso ou progressão entre aqueles que foram beneficiados pela política de *incentivo* do Governo Brasileiro. Há, por outro lado, o alerta para a desatualização dos valores dos benefícios oferecidos, bem como para a demasiada importância sobre a abrangência e a proporção que o programa deveria adquirir, citando, por exemplo, o planejamento proposto de

contemplar 100% dos atletas inseridos nos esportes Olímpicos e Paralímpicos (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2016).

A fragilidade nos processos de monitoramento e avaliação não é, todavia, uma exclusividade do programa Bolsa-Atleta, já que Bemelmans-Videc, Rist e Vedung (2010) destacaram a regularidade dessa falha em políticas do tipo *incentivo e recompensa*. Embora não esteja adequadamente esclarecido todos os possíveis efeitos benéficos desse modelo de política, também não está claro quais os efeitos negativos de sua utilização, sobretudo em situação de redução ou mesmo abandono da ação. De qualquer forma, é quase consensual considerar a política de *incentivo e recompensa* como um caso típico de intervenção estatal devido ao fracasso do mercado e até mesmo de outras políticas governamentais (BALCH, 1980; BEMELMANS-VIDEC; RIST; VEDUNG, 2010).

Além das características que nos permitem visualizar o Bolsa-Atleta como uma política *Carrot and Stick*, é possível também identificar aquelas relacionadas às falhas de mercado, sugeridas pelos autores citados ao longo desse capítulo. No caso do financiamento ao atleta brasileiro, essa falha pode ser observada no relato dos atletas e dos próprios decisores políticos. Tais relatos evidenciam uma histórica falta de patrocínios para os atletas das delegações brasileiras nos Jogos Olímpicos. A ausência desses patrocínios, sobretudo aos atletas olímpicos de esportes individuais, impossibilitaria uma preparação esportiva adequada e, por consequência, a conquista de melhores resultados e medalhas nos Jogos (BRASIL, 2001a).

Nesse ponto, é preciso ratificar o papel do esporte como um bem social e que adquiriu, ao longo dos anos e do processo de apropriação cultural, o caráter de bem meritório. Como destacado por Moosa e Smith (2004) e Watt (2006), o esporte, nas suas mais variadas esferas de atuação, incluindo o alto rendimento, possui papel fundamental na entrega de benefícios à sociedade e que se desenvolvem nos contextos cultural, educacional, econômico, turístico, de saúde e político.

Assim, ao compreender o papel social que o esporte acaba adquirindo, e considerando a sua apropriação enquanto um bem público e sobretudo bem meritório, justificaria o porquê da intervenção estatal e os massivos investimentos. Além da oferta e da garantia do acesso às atividades esportivas, enquanto política de bem-estar (*Welfare*), as falhas de mercado na oferta de patrocínios esportivos têm forçado o Estado a assegurar condições financeiras aos atletas para sua preparação esportiva.

Ainda que o programa Bolsa-Atleta possa ser qualificado como uma política *Carrot and Stick*, as características assumidas por ele durante o percurso de sua execução

(em razão inclusive de possíveis falhas de fiscalização e da carência de atualização de valores) podem adulterar esse perfil. Isso seria resultante do não alcance dos resultados esperados/estipulados pela proposta (impulsionar a melhoria de resultados esportivos dos atletas e possibilitar a conquista de medalhas), que inclusive não puderam ser totalmente mensurados e identificados pelos relatórios do Programa.

Por outro lado, a partir dos mesmos relatórios, alguns produtos paralelos, como o aumento do número de atletas e esportes beneficiados, bem como a facilitação da inserção de atletas mais pobres no universo do esporte competitivo foram apontados como resultados alcançados. Assim, tais resultados, associados à defasagem dos valores pagos aos atletas, poderiam estereotipá-lo como uma política de complementação de renda e que, embora focalizada, possibilitaria a garantia do bem-estar social (*Welfare*), mas que pode não possibilitar a melhoria dos resultados esportivos.

## CAPÍTULO 5 – MÉTODOS

Este estudo foi realizado a partir de um processo multipassos e apresentará uma característica de pesquisa mista. A compreensão de sua característica qualitativa se constrói na medida em que se utilizam os recursos documentais e bibliográficos não apenas para a coleta de dados quanto para o desenvolvimento da discussão teórica proposta. Igualmente, se visualiza os aspectos qualitativos no decorrer do processo de coleta de dados a partir de entrevistas. A característica quantitativa se materializa no modo como foram tratados e apresentados, estatisticamente, os resultados provenientes do questionário, medidos em uma escala do tipo *Likert*. Este estudo apresenta uma análise comparativa dos objetivos propostos em lei *versus* as características processuais da ação e que podem interferir nos resultados esperados (MOREIRA; CALEFFE, 2006), observados a partir da perspectiva dos beneficiários do programa.

### 5.0.1 – Procedimentos

Em relação aos procedimentos metodológicos, para responder aos objetivos de pesquisa, esta investigação foi dividida em duas fases.

A primeira se baseou na realização da revisão de literatura, na análise documental sobre o tema “Bolsa-Atleta” e na realização de Grupos Focais. Buscou-se identificar relatórios e pesquisas sobre o tema, desenvolvidos de forma interdisciplinar, abordados pelas áreas da política pública, gestão, política pública para o esporte e gestão esportiva. Para isso, foram identificadas as produções científicas disponíveis nas bases de dados: LILACS e MEDLINE (através da interface da Biblioteca Virtual da Saúde); portal da SCIELO; do Portal de Periódicos da CAPES; e Portal de Teses e Dissertações da CAPES. Utilizamos como palavras-chave (utilizadas de forma isoladas e/ou por combinação) os termos: política pública, política pública para o esporte, Bolsa-Atleta, financiamento a atletas, financiamento esportivo, financiamento ao esporte, gestão esportiva e gestão do esporte.

Essa primeira fase esteve vinculada ao entendimento de que a identificação de tais produções poderia possibilitar, além da compreensão do programa, a identificação de indicadores/temas que pudessem ser abordados para analisar o processo de *Gestão do*

*Programa Bolsa-Atleta*. Dessa revisão, elencaram-se 4 indicadores/categorias temáticas relacionadas especificamente à dimensão ‘Gestão’ do programa Bolsa-Atleta: *Acompanhamento e avaliação do Programa*; *Regras e critérios de concessão do benefício*; *Operacionalização, estrutura e organização administrativa* e *Foco e direcionamento do benefício*.

O passo final dessa fase esteve associada à realização de Grupos Focais (BADER; ROSSI, 2002; GONDIM, 2003; SILVA, I. S.; VELOSO; KEATING, 2014). Estes Grupos Focais tiveram como objetivo compreender a percepção do atleta acerca do processo de *Gestão do Programa* Bolsa-Atleta, e que tende a influenciar na percepção do Valor Utilitário (percepção da influência do programa para o desenvolvimento do esporte brasileiro) e na percepção de *Welfare* (percepção da influência do programa na melhoria da qualidade de vida do atleta). Buscou-se ainda identificar, na perspectiva desses atletas, as principais características do programa referentes aos valores dos benefícios, prazo para o pagamento, critérios de seleção e processo de avaliação. Buscou-se também identificar outras características que os atletas tenham considerado pertinentes destacar e que poderiam ser utilizadas para confirmar ou refutar os indicadores (categorias temáticas) levantados, à priori, pela revisão bibliográfica, e/ou que pudessem ser utilizadas para identificar novos indicadores que compusessem o questionário avaliativo.

A segunda fase dessa pesquisa envolveu a construção e a aplicação do questionário, contendo questões a serem respondidas por meio de escalas do tipo *Likert* de 7 pontos que variavam entre “Discordo totalmente” (1) a “Concordo totalmente” (7). Tal questionário foi criado a partir dos indicadores/temas extraídos da revisão de literatura e dos Grupos Focais. Nessa fase, o questionário passou por um processo de revisão e validação das questões, envolvendo a participação de especialistas sobre o tema. Adicionalmente, realizou-se um pré-teste e um estudo piloto para avaliar a sensibilidade dos itens e a fiabilidade do modelo de análise construído. Por fim, foi realizado o estudo principal, com o qual se avaliaram os modelos de medida e os modelos estruturais. Ambos os estudos realizados com bolsistas beneficiados pelo edital de seleção do ano 2016.

### **5.0.2 – Instrumentos**

Foram utilizados dois instrumentos de pesquisa. O primeiro deles foi a entrevista em grupo, por meio da realização de *Grupos Focais*, em que foram identificados os indicadores para a construção do instrumento de análise do programa. Após a

identificação dos participantes, foram realizadas duas sessões de entrevista em grupo. Objetivando suscitar diversas perspectivas e narrativas, bem como evitando a exposição excessiva de um participante em detrimento de outros, optou-se por formar, em cada sessão do *Grupo Focal*, grupos 5 a 10 participantes, correspondendo à dinâmica oscilatória de composição de grupos previsto por Silva, Veloso e Keating (2014). Conforme sugerido por Gondim (2003), com o intuito de estimular o surgimento de outras questões que os entrevistados considerassem importantes, optou-se por não elaborar um roteiro de questões pré-estabelecidas, mas um roteiro de temas, com palavras-chave, em que o papel do moderador foi o de explorar os tópicos originados. Foi estipulado, para cada sessão de *Grupo Focal*, uma duração média de 60 minutos, administrado de acordo com a necessidade do grupo.

O segundo instrumento de pesquisa foi o questionário *online*. Tal questionário, construído a partir dos indicadores confirmados ou refutados pelos grupos focais, passou por um processo de análise da construção das questões e por um processo de revisão e validação de tais questões. Em ambas as fases (fase de construção e fase de revisão e validação das questões), cerca de 10 especialistas sobre o tema analisaram e revisaram as questões elaboradas. Esses especialistas, que incluíram pesquisadores e técnicos do Ministério do Esporte responsáveis pelo programa avaliaram as questões, apontando sua pertinência e utilidade.

- a. Processo de construção: O questionário construído a partir dos indicadores/temas levantados foi enviado a um grupo de 10 pesquisadores, especialistas na temática “Bolsa-Atleta”. A esse grupo de especialistas foram apresentados os objetivos do estudo, as dimensões estabelecidas e as propostas de questões para cada dimensão. Foram solicitados pareceres acerca da pertinência e da coerência das dimensões e suas questões, bem como a solicitação para que fossem sugeridas novas questões que pudessem ou deveriam ser inseridas.
- b. Processo de revisão e validação: após ser revisado, o questionário construído foi enviado a outro grupo de especialistas sobre o tema, com objetivo de validar o instrumento. A validação do conteúdo do instrumento foi realizada por meio do método proposto por Lawshe (1975). Cada especialista recebeu um e-mail contendo o objetivo do estudo, a descrição detalhada de cada dimensão e a lista de questões. A cada um deles, foi

solicitado classificar as temáticas e as questões como: “essenciais”, “úteis, mas não essenciais”, ou “não essenciais”.

Após a validação, o questionário foi enviado aos atletas, que naquele momento faziam parte do atual grupo beneficiado pelo edital vigente (2016/2017) do Programa Bolsa-Atleta. O questionário continha não apenas campos para a caracterização dos envolvidos: idade, sexo, escolaridade, local nascimento e residência atual, como também questões relacionadas à gestão do programa, que permitiriam mensurar a percepção dos atletas sobre as questões relacionadas à configuração gerencial do programa, a percepção da relação entre a política de financiamento ao atleta com o desenvolvimento esportivo brasileiro e com o seu bem-estar.

Os quatro indicadores/temas abordados pela dimensão da ‘Gestão’ foram estabelecidos a partir de indicadores de avaliação propostos e utilizados por órgãos governamentais e por estudos que abordaram políticas de financiamento aos atletas (BRASIL. SENADO FEDERAL, 2015a; BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2011; CANADÁ. OFFICE OF THE CHIEF AUDIT AND EVALUATION EXECUTIVE, 2011). Para esta tese, tais indicadores foram adaptados, a fim de ajustá-los tanto à temática do estudo, quanto ao contexto esportivo brasileiro.

O conjunto de questões foi construído com a utilização de uma escala do tipo *Likert* de 7 pontos que variavam entre “Discordo totalmente” (1) a “Concordo totalmente” (7). O envio dos questionários foi realizado por intermédio do Ministério do Esporte, via endereço eletrônico institucional. O e-mail continha o *link* da página de acesso e uma breve descrição do estudo a ser realizado. A opção pela coleta *online* foi baseada na compreensão de que tal opção tende a maximizar as respostas, reduzir os custos e possibilitar a melhoria no design do instrumento (BECH; KRISTENSEN, 2009).

### **5.0.3 – Participantes**

Para participar desse estudo, foi realizado inicialmente um processo de identificação de atletas residentes na região metropolitana de Curitiba e que tenham sido beneficiados pelo Programa Bolsa-Atleta do Governo Federal. Essa etapa de identificação foi realizada, de modo que esse primeiro contato possibilitasse a aproximação, a abordagem e o envio de convites para que os atletas participassem dos grupos focais. De forma a garantir o levantamento de informações e experiências variadas dos participantes,



adotamos uma amostragem segundo os critérios de variação máxima de Moreira e Caleffe (2006), procurando contemplar a ampla diversidade entre a população do estudo, seja no que se refere ao sexo dos atletas, o tempo de atuação no esporte, bem como o número de bolsas e suas diferentes categorias. Não foi definido número máximo de participantes para nenhuma das etapas. Especificamente para os grupos focais, e considerando a facilidade de acesso aos atletas, a tentativa de contato foi realizada com os aqueles beneficiados pelo Programa, residentes da região metropolitana de Curitiba.

Definiu-se, todavia, números mínimos para as fases do estudo. Os grupos focais deveriam conter entre 5 e 10 participantes, e o questionário quantitativo deveria ser respondido por pelo menos 500 atletas, de modo que fosse possível executar os testes de análise via software estatístico. Foram usadas amostras de conveniência – elementos selecionados por serem imediatamente disponíveis (LEAVY, 2017) – e os participantes atuaram de forma voluntária com a garantia de anonimato das suas respostas.

Aqueles que confirmaram o interesse e a elegibilidade para participar da pesquisa, assinalaram a aceitação do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e foram direcionados para o preenchimento dos questionários *online*. A caracterização final dos atletas participantes no estudo é apresentada nos subcapítulos 6.1 e 6.2.2.1.

#### ***5.0.4 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e Confidencialidade dos dados***

O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) foi apresentado e disponibilizado aos participantes junto ao convite para a participação do *Grupo Focal*, anexo ao questionário *online* de identificação do atleta. Ao assinalarem, no campo indicado, a aceitação em participar do estudo e, conseqüentemente, os termos contidos no TCLE, os participantes foram direcionados às próximas etapas contidas no questionário *online*.

Os dados obtidos neste estudo foram utilizados apenas pelos investigadores, sendo salvaguardado o anonimato dos participantes e a confidencialidade no tratamento e apresentação dos resultados. Os dados foram organizados em uma base de dados por meio da utilização de softwares como o *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) e o *Microsoft Excel*, nos servidores do Projeto Inteligência Esportiva da Universidade Federal do Paraná durante 10 anos. Todo e qualquer papel produzido na validação dos questionários será destruído após a introdução dos dados na matriz única.

### **5.1 – ETAPA 1: Grupo Focal**

Nesta etapa, foi realizado o levantamento de todos os atletas que, em algum momento entre 2005 e 2017, foram bolsistas do Programa Bolsa-Atleta e que eram residentes na região metropolitana de Curitiba, Paraná. Por intermédio do Coordenação do Programa Bolsa-Atleta na Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR) do Ministério do Esporte, foram enviados, via e-mail institucional, convites para a participação no *Grupo Focal*. No e-mail havia um link de acesso a um questionário *online*, explicando o objetivo do estudo e solicitando a esses atletas que, caso concordassem em participar do estudo, assinassem no campo determinado a concordância e aceitação do Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE). A fim de garantir heterogeneidade entre os participantes dessa etapa, foram coletadas informações acerca das bolsas recebidas por esses atletas durante o período. Foram disponibilizadas quatro opções de datas para a realização do *Grupo Focal* e cada atleta pode escolher apenas uma delas. O número de repostas para cada data foi o fator de corte e três delas foram selecionadas. O acesso ao questionário online esteve disponível durante 7 dias. 49 atletas bolsistas e residentes na região metropolitana de Curitiba, Paraná, responderam ao questionário. Após o encerramento do acesso, aos atletas inseridos nas datas selecionadas foram enviados e-mails de confirmação com o horário e local da realização da etapa. Novos e-mails de confirmação foram enviados uma semana antes, três dias antes e um dia antes da realização do Grupo Focal. As sessões do Grupo Focal foram realizadas em dois dias, no Departamento de Educação Física da Universidade Federal do Paraná. A primeira sessão foi realizada no dia 23 de abril de 2018, às 15 horas e 30 minutos. A segunda sessão foi realizada no dia 24 de abril de 2018, às 15 horas e 30 minutos. As discussões foram gravadas, transcritas e analisadas, com o objetivo de identificar as temáticas/indicadores que seriam utilizados tanto para a análise qualitativa desse estudo, quanto para a construção do questionário quantitativo. Ao todo, participaram das sessões do grupo focal 12 atletas bolsistas residentes na região metropolitana de Curitiba.

#### **5.1.1 – Análise de dados Qualitativos - Grupo focal**

Os dados levantados pela realização do Grupo Focal foram analisados a partir da análise temática (BRAUN; CLARKE, 2006). Além disso, eles foram categorizados de acordo com os temas levantados previamente pela revisão bibliográfica. Buscamos também temas que, mesmo não estando presentes na literatura, foram considerados importantes no contexto analisado. Entendemos como tema, um padrão relevante e recorrente observado nos dados e que nos auxiliaria a estabelecer indicadores para a construção do instrumento quantitativo a ser utilizado neste estudo. Para a identificação dos temas utilizamos tanto uma abordagem indutiva, quanto dedutiva (BRAUN; CLARKE, 2006). Ao selecionarmos materiais específicos para serem apresentados aos participantes da pesquisa, caracterizou-se uma abordagem dedutiva, uma vez que o pesquisador foi o responsável pelo direcionamento da temática do estudo a partir das temáticas pré-estabelecidas. Entretanto, ao considerar a possibilidade de, durante a análise dos dados provenientes das entrevistas, surgirem novos temas não previamente estabelecidos, a análise temática por meio de abordagem indutiva seria utilizada.

Em relação às etapas de análise dos dados produzidos a partir das entrevistas, fizemos primeiro uma análise individual dos dados compilados a partir de cada um dos grupos focais, observando temas que se destacavam tanto das falas dos participantes, individualmente, como de maneira coletiva, e que poderiam auxiliar no levantamento de indicadores para a construção do instrumento quantitativo a ser utilizado por este estudo. Na sequência, realizamos uma análise cruzada das entrevistas de cada grupo focal, com o objetivo de identificar quais temas eram recorrentes e relevantes no conjunto total de dados. A partir disso, confirmamos e/ou refutamos os temas levantados previamente pela revisão bibliográfica, o que possibilitou a assunção desses como indicadores para a construção do instrumento para análise quantitativa.

A análise teórica dessa pesquisa foi baseada nos fundamentos teóricos do *Welfare State* (ESPING-ANDERSEN, 1990; PETRING, 2012), buscando compreender as relações que se estabeleceram entre o processo de aplicação e execução do programa, e como ele se estabeleceu em decorrência das fragilidades identificadas. Não obstante, utilizamos de outras ferramentas e conceitos propostos pela ciência política (BOBBIO, 2007; SABATIER, 2007).

As teorias complementares supracitadas nos auxiliaram a elucidar como se organizam a agenda política e as ações, propriamente ditas, a partir das relações de alianças e coalisões de diversos grupos de interesses. Além disso, nos deram suporte para a compreensão acerca dos interesses que emergem dos mais distintos grupos de atores e

organizações envolvidas no universo que abrange a política – esportiva – e que tendem a provocar alterações nos rumos das políticas estabelecidas, bem como influenciar no processo de avaliação e correção dessas.

Convém sublinhar a importância das interações que se estabelecem entre os diversos atores, tanto em nível político quanto esportivo e que tendem a possibilitar inferências (como a inserção de aspectos que pressuponham uma necessidade social) sobre os conteúdos relacionados ao esporte, por vezes traduzidos em formas de propostas de políticas públicas. Tais interferências, na forma de manifestação de opiniões, posicionamentos políticos e sociais tendem a influenciar nas políticas públicas e estabelecer impactos diretos na avaliação e correção das ações (SOUZA, 2006; ADAM; KRIESI, 2007; SABATIER; JENKINS-SMITH, 2007).

A regularidade na existência de inter-relações, interações e negociações entre atores é ratificada pela ciência política. Tais questões fazem parte dos processos relativos as negociações e das alianças políticas que são firmadas (*policy networks*), e, embora possam ocasionar fragilidades, as interferências e as relações políticas durante o processo de formulação da ação são [e foram], de certa forma, fundamentais para que as atuais políticas públicas que regem e financiam o esporte no país entrassem em vigor (GODOY, 2013; MEZZADRI; SILVA; FIGUERÔA, 2014; STAREPRAVO, 2011)

## **5.2 – ETAPA 2: Gestão do Programa, Valor e Percepção de Welfare**

Nesta segunda etapa, buscou-se avaliar o modelo conceitual de medida da percepção do atleta sobre a gestão do programa bolsa atleta e de que forma esta percepção impacta no *Valor Utilitário do Programa* para o esporte brasileiro e para a performance do atleta. Além disto, com o objetivo de identificar se a gestão desta política tem impacto significativo na percepção de bem-estar do atleta, avaliou-se a relação entre a dimensão *Gestão do Programa* e a *Percepção de Welfare*. As dimensões que compõem a dimensão *Gestão do Programa* estão descritas a seguir.

### **5.2.1 – Acompanhamento e avaliação do Programa**

Nesta dimensão buscou-se identificar a percepção dos atletas sobre a existência de métodos de controle e fiscalização que avaliem se há melhoria de desempenho técnico

entre os atletas beneficiados. Baseados no Relatório instrucional do Senado Brasileiro (BRASIL. SENADO FEDERAL, 2015a) e no tópico ‘Avaliação dos Resultados Esperados’ proposto pelo Ministério do Patrimônio Canadense (CANADÁ. MINISTER OF CANADIAN HERITAGE, 2016), os três itens desta dimensão foram elaborados de modo a identificar se os atletas consideram claros e presentes os mecanismos de monitoramento de resultados propostos pelo Programa.

### ***5.2.2 – Regras e Critérios de Concessão***

Esta dimensão refere-se aos critérios estabelecidos pelo Programa Bolsa-Atleta para a concessão do financiamento. Esta dimensão foi adaptado de um dos indicadores de avaliação propostos pelo Ministério do Patrimônio Canadense (CANADÁ. MINISTER OF CANADIAN HERITAGE, 2016), bem como fundamentando nos pareceres do Relatório instrucional do Senado Brasileiro (BRASIL. SENADO FEDERAL, 2015a). O objetivo dos três itens construídos para avaliar esta dimensão foi possibilitar a análise da percepção dos atletas quanto aos critérios para a seleção de atletas beneficiários, e à clareza dos papéis institucionais, tanto do Ministério do Esporte, quanto das entidades de administração do esporte, na entrega do Programa.

### ***5.2.3 – Operacionalização, Estrutura e Organização administrativa***

Esta dimensão teve por objetivo identificar a percepção do atleta sobre a estrutura organizativa, financeira e estrutural do programa no que se refere ao seu funcionamento pelo ME, baseado nas informações do Relatório instrucional do Senado Brasileiro (BRASIL. SENADO FEDERAL, 2015a), considerou a possibilidade de análise da disponibilidade, publicidade e da qualidade das informações sobre o Programa. Os três itens para medir esta dimensão foram formuladas com base no tópico de avaliação ‘Necessidade de Continuidade do Programa’, proposto pelo Ministério do Patrimônio Canadense (CANADÁ. MINISTER OF CANADIAN HERITAGE, 2016). Tais questões buscaram analisar a percepção do atleta quanto à funcionalidade do programa em atender às necessidades dos atletas brasileiros.

#### **5.2.4 – Foco e direcionamento do benefício**

Esta dimensão refere-se à compreensão dos atletas em relação ao foco e à prioridade de direcionamento dos recursos investidos nos atletas através do Bolsa-Atleta. Considerando o texto propositivo do Programa (BRASIL, 2004, 2011a), tais recursos são/deveriam ser direcionados aos atletas brasileiros de alto rendimento. Todavia, de acordo com o Tribunal de Contas da União (2011), o percentual de bolsas nas categorias de alto rendimento (Internacional e Olímpica/Paralímpica) apresenta tendência de diminuição.

A dimensão *Foco e direcionamento do benefício* foi construída de modo a considerar a percepção dos atletas sobre o foco do benefício em relação. Para tal, três itens foram construídos para analisar ligações entre os objetivos e prioridades do Programa, estipuladas pelo Governo Federal, e a possibilidade de obtenção dos resultados propostos. Balizados também pelo tópico de avaliação ‘Prioridades do Governo’, proposto pelo Ministério do Patrimônio Canadense (CANADÁ. MINISTER OF CANADIAN HERITAGE, 2016). Além disso, buscou analisar a percepção dos atletas quanto à utilização de recursos em relação à produção de produtos e ao progresso em direção aos resultados esperados.

### **5.3 – Consequentes do processo de Gestão do Programa**

Para examinar a validade preditiva processo de *Gestão do Programa* foram utilizadas medidas de *Valor Utilitário do Programa* para os atletas e *Percepção de Welfare* (de bem-estar social).

#### **5.3.1 – Valor Utilitário do Programa**

O indicador *Valor Utilitário do Programa* mediu a percepção do atleta sobre o benefício funcional e cognitivo obtidos com a participação no Programa. Tal dimensão teve como objetivo compreender de que forma o benefício recebido, via Programa Bolsa-Atleta, se relaciona com a percepção de desempenho esportivo do país. A construção dessa dimensão se baseou nos estudos desenvolvidos por Biscaia et al. (2017) e Yoshida

et al. (2013). Em ambos os estudos, os autores estabeleceram a importância de se identificar, entre um grupo de indivíduos que consomem diretamente um produto vinculado ao esporte, como esses ‘consumidores’ percebem os valores simbólicos, utilitários e hedônicos do produto consumido. Para os autores, identificar tal percepção auxiliaria tanto na compreensão da demanda e das necessidades dos consumidores, quanto no processo de desenvolvimento de estratégias para potencializar o produto ofertado. Tal dimensão é composta por 3 itens, e foram avaliados por meio de uma escala do tipo Likert de 7 pontos (1=‘Discordo totalmente’ e 7=‘Concordo totalmente’).

### 5.3.2 – *Percepção de Welfare*

A dimensão *Percepção de Welfare* se refere a percepção do atleta a respeito de como o Bolsa-Atleta pode refletir no seu contexto de bem-estar social. Tal indicador buscou identificar a percepção dos atletas sobre o Programa e sua possível capacidade de influenciar e melhorar sua percepção de qualidade de vida, ao ser beneficiado pelo investimento estatal, bem como buscou identificar a percepção do atleta sobre a possibilidade de o Programa se caracterizar como uma política de complementação de renda que permite aos atletas se inserirem e se manterem no universo do esporte competitivo. Nesta dimensão, a compreensão de *Percepção de Welfare* (ou de bem-estar social) esteve associada à possível influência do Programa sobre questões como a melhoria na renda, no acesso a serviços de saúde, educação, lazer e moradia, e sobre a percepção de como a melhoria de todos esses serviços poderia melhorar sua qualidade de vida. Essa dimensão foi construída a partir da revisão bibliográfica sobre o tema e da compreensão de que uma política de *Welfare State* pode se materializar de distintas formas, mas suas ações estão diretamente vinculadas à garantia dos direitos sociais e ao acesso a bens públicos, que incluem, além da proteção da dignidade humana por meio de renda mínima e da possibilidade de inserção ao mercado de trabalho, acesso a serviços como a saúde, a educação, o lazer e a moradia (ESPING-ANDERSEN, 1990; FERRER-I-CARBONELL, 2005; VAN PRAAG; FRIJTERS, 1999). Seis itens compuseram tal dimensão, e foram avaliados por meio de uma escala do tipo Likert de 7 pontos (1=‘Discordo totalmente’ e 7=‘Concordo totalmente’).

#### **5.4 – Estudo Piloto**

Seguindo a estrutura metodológica proposta nesta etapa. Foi realizado um estudo piloto para avaliar a sensibilidade dos itens e a fiabilidade das questões referentes à percepção do atleta sobre as dimensões *Gestão do Programa* e seus itens (*Acompanhamento e avaliação do Programa do Programa, Regras e critérios de concessão do benefício; Operacionalização, estrutura e organização administrativa do Programa e Foco e direcionamento do benefício*), *Valor Utilitário do Programa* e *Percepção de Welfare*. Este estudo piloto também foi realizado com atletas beneficiados pelo edital 2016/2017 do Programa Bolsa-Atleta. A amostra desse estudo foi composta pela resposta de 500 atletas.

Seguidamente, realizaram-se análises prévias de fiabilidade dos itens e consistência interna dos fatores. Estudaram-se a normalidade das distribuições (KLINE, 2011), a correlação item-total (ZAICHKOWSKY, 1985) e os valores da fiabilidade (BAGOZZI; YOUJAE YI, 1988) para os itens que compõem os estudos desta tese através da análise de fiabilidade retendo os valores de teste de alpha de cronbach .

#### **5.5 – Estudo Principal**

A etapa que envolveu a validação das questões e indicadores mencionados anteriormente e a posterior avaliação da validade preditiva destes na percepção da *Gestão do Programa*, na *Percepção de Welfare* e sobre o *Valor Utilitário do Programa*, também foram efetuados com os atletas beneficiados pelo Edital 2016/2017 do Programa Bolsa-Atleta.

As respostas que compuseram a amostra do estudo principal foram oriundas de 2097 respostas coletadas no período de 30 dias. Após a limpeza de dados duplicados ou de respostas que continham erros de digitação e preenchimento, 1519 respostas foram consideradas válidas.

##### **5.5.1 – Análise de Dados Quantitativos – Gestão do Programa, Valor e Percepção de Welfare**



Os dados do modelo conceitual proposto nesta tese foram analisados através do Statistical Package for the Social Sciences (SPSS 25.0) e Analysis of Moments Structures (AMOS 23.0). A caracterização das amostras foi feita com recurso à estatística descritiva. Utilizaram-se distribuições relativas e absolutas para cada variável. Foram analisados valores de achatamento e assimetria, bem como a correlação item-total. A consistência interna foi avaliada através fiabilidade compósita. Consideraram-se valores absolutos de assimetria e achatamento inferiores a 3.0 e 7.0, respetivamente (Kline, 1998), correlação item-total acima de .50 (ZAICHKOWSKY, 1985) e consistência interna com valor de  $\alpha > .60$  (BAGOZZI; YOUJAE YI, 1988). A significância dos pesos estruturais dos itens foi examinada utilizando os valores de Z produzidos pelo AMOS. A avaliação das qualidades psicométricas dos modelos de medida foi feita com recurso à técnica de análise fatorial confirmatória (AFC).

Um bom ajuste do modelo foi assumido quando a relação do  $\chi^2$  (qui-quadrado) para os seus graus de liberdade foi inferior a 3.0 (HAIR *et al.*, 2009), o CFI (comparative-of-fit-index), GFI (goodness-of-fit-index) e o TLI (Tucker-Lewis Index) foram maiores do que .90 (HAIR *et al.*, 2009), e o RMSEA (root mean square error of approximation) estava abaixo do mínimo de .08 (BYRNE, 2001). A consistência interna foi estimada através da fiabilidade compósita (FC) e foram considerados valores acima de .60 (BAGOZZI; YOUJAE YI, 1988). A validade convergente foi avaliada por meio da variância extraída média (VEM) e valores superiores a .50 foram considerados indicativos de boa validade convergente (FORNELL; LARCKER, 1981). A validade discriminante foi aceita quando a VEM de cada dimensão foi maior do que a sua correlação ao quadrado entre cada par de dimensões (FORNELL; LARCKER, 1981).

Por intermédio dos modelos de equações estruturais (MEE), avaliou-se a validade preditiva das dimensões. Os coeficientes de trajetória foram medidos pelos valores de  $\beta$  e a capacidade explicativa do modelo causal foi examinada pelo valor de  $R^2$  (HAIR *et al.*, 2009; MARÔCO, 2010), sendo a significância estatística estabelecida a um nível de  $p \leq 0.05$ .

## CAPÍTULO 6 – RESULTADOS

Este estudo propôs identificar, a partir da análise documental e da percepção de atletas, as características do Programa Bolsa-Atleta enquanto política de financiamento ao atleta. Buscou-se compreender como os atletas percebem a gestão do Bolsa-Atleta e como essa percepção se relaciona com a compreensão do programa enquanto política de estímulo à melhoria da performance esportiva e enquanto política de *Welfare* (bem-estar social). O objetivo deste estudo esteve associado, portanto, ao interesse de compreender se o programa, embora estabelecido como uma política de desenvolvimento do esporte de alto rendimento, tem adquirido ao longo dos anos a característica de uma política de bem-estar social no esporte (*Welfare*).

Nesse capítulo, serão apresentados os resultados da coleta de dados desse estudo. De modo a possibilitar um entendimento claro sobre as etapas desenvolvidas pelo estudo, dividiu-se esse capítulo em dois subitens e que correspondem às etapas desenvolvidas. Na Etapa 1, apresenta-se os dados referentes aos grupos focais, na Etapa 2, por sua vez, são apresentados os dados obtidos por meio do questionário aplicado com os atletas.

### 6.1 – ETAPA 1: Grupo Focal

Como mencionado, a realização dos grupos focais foi proposta de modo a abranger dois objetivos atrelados entre si. O primeiro esteve relacionado à confirmação ou refutação das temáticas/indicadores identificados pela revisão bibliográfica, e que nos auxiliassem na construção de um instrumento de análise da percepção dos atletas sobre a *Gestão do Programa*, o *Valor Utilitário do Programa* e a *Percepção de Welfare* proporcionada pelo Programa Bolsa-Atleta. O segundo dizia respeito à utilização do grupo focal como fonte de dados para a análise qualitativa do estudo. Dessa forma, acompanhando a estrutura organizativa das temáticas pré-estabelecidas pela revisão bibliográfica, apresenta-se abaixo os resultados identificados a partir dos grupos focais. Entre os 12 participantes dessa etapa, 5 eram do sexo feminino, 7 do masculino. Eles foram beneficiados pelas categorias Bolsa Base, Bolsa Nacional, Bolsa Internacional e Bolsa Olímpica. A média de idade foi de 28 anos, e os atletas possuíam idade entre 15 e 49 anos.

### 6.1.1 – Acompanhamento e avaliação do Programa

O *grupo 1* acredita que o PBA terceiriza a responsabilidade pelo acompanhamento e avaliação do atleta, deixando sob função das confederações. Todavia, as confederações também não conseguem desenvolver mecanismos para isso.

“Ele [o PBA] joga a responsabilidade pro clube, que você vai fazer a entrega [de documentação] quando você recebe. Você entrega pro clube, federação, confederação. Ele terceiriza essa responsabilidade, mas não... ao meu ver não existe nenhum acompanhamento, nenhum controle. Tem que entregar no final, né? Depois de você receber toda a bolsa, você tem que entregar tudo o que você fez durante o ano que você recebeu. As competições... no último ano. Tudo o que você participou. Mas não tem nenhum controle de: *só tem duas competições*” (14:47 – 15:19).

Para o *grupo 1*, esse processo de acompanhamento e avaliação pode ser considerado complexo, já que as necessidades podem ser distintas entre os esportes, considerando o número de provas e competições que os atletas podem e conseguem participar.

Quanto à função da confederação em atestar os resultados do atleta para solicitação do benefício, o grupo de entrevistados considerou ser um processo claro, sem interferência ou beneficiamento de atletas ou clubes.

O *grupo 2*, por outro lado, foi mais incisivo acerca das possíveis falhas no processo de acompanhamento e avaliação do PBA. Esse posicionamento esteve associado à justificativa de que em nenhum momento os beneficiados, pelo menos de alguns esportes, são indagados sobre o andamento dos treinamentos e das competições em que participaram. Além disso, na maioria dos casos, não há controle sobre a aplicação dos recursos, que pode não estar sendo vinculado às atividades esportivas.

“Tirando a prestação de contas que a gente tem que fazer, depois que recebe o Bolsa-Atleta, nunca, assim, recebi uma... um email, uma visita, uma ligação: *como tá meu planejamento de treino de competições?* Ou seja, se eu quisesse pegar o dinheiro da Bolsa-Atleta e usar pra outros fins... ninguém ia ficar sabendo! Então, acho que realmente falta um acompanhamento. Hum... não sei, sei lá, hum.... a cada mês eu tenho que mandar o meu programa de treino, o meu programa de resultados do mês anterior. Algo assim, mas não existe. Na minha... no meu esporte, não existe. Quem ganha bolsa-atleta, quem é beneficiado vai ganhando o Bolsa-Atleta, mas não tem nenhuma... nenhum questionamento, assim! É. Tem vez que a gente começa a jogar, e daí começa a ganhar o Bolsa-Atleta, só que daí, para no meio, e continua ganhando. Daí é meio... é, exatamente. O atleta larga do esporte [...] e continua ganhando a Bolsa-Atleta” (12:41 - 13:43).

### 6.1.2 – Regras e Critérios de Concessão

Embora essa dimensão tenha sido marcada por diferenças de opiniões entre os distintos esportes, o grupo considerou o processo de inscrição e de pleito da bolsa claro. Além disso, o grupo entende que os critérios para o beneficiamento também são coerentes, já que envolve apenas os resultados esportivos.

“Ah, eu acho que sim, porque é sempre entre os três primeiros times que ganha a Bolsa-Atleta (...). tá entre os tops, né?! Tanto é que a briga de você poder uma seleção justamente é você poder fazer parte dessa programação da Bolsa-Atleta. Então, a gente vê muita competitividade, internamente, pra poder pegar uma seleção, pegar uma vaga e poder contar com esse dinheiro aí” (01:51 - 02:22).

“Até porque é por mérito, né?! [...] Você tem que pegar um pódio. Depende do seu resultado e você pede a documentação se você jogou naquele campeonato. Se você não jogou naquele campeonato eles não te dão a documentação e pronto! (18:45 – 18:58).

Em relação aos critérios que possibilitem a solicitação do benefício, o grupo ponderou a necessidade da indicação de mais do que apenas uma competição anual. Para os atletas que precisam dividir o tempo de treinamento e competições com as atividades profissionais, nem sempre é possível participar da competição indicada. Para o *grupo 1*, atletas de determinados esportes, principalmente os individuais, sempre correm o risco de não atenderem aos critérios.

“Ah, eu não concordo! [...] Até porque, sem o incentivo, como é que eu vou fazer ano que vem pra competir? Entendeu? Aí, eu tô me programando pra pegar a bolsa desse ano, competir lá na argentina, que é o próximo evento que pode entrar pra bolsa, pra tentar aos 45 do segundo tempo ainda pedir a bolsa do ano que vem, porque, senão, ano que vem não consigo competir de novo, entendeu? Eu acho que a gente vai entrar na questão das modalidades de novo, né? Porque lá tem duas provas no ano, uma prova no ano. Você acaba não podendo errar nunca (43:42 – 44:36)

O grupo focal 2 também ratificou a clareza das informações acerca das competições e critérios para a solicitação do benefício. Todavia, houve relato, no *grupo 2*, de lacunas relacionadas à comunicação entre os atletas e a entidade administrativa do esporte. Nesse caso específico, essas falhas poderiam fragilizar o acesso às informações sobre os critérios e os períodos para solicitação da bolsa.

“eu ainda tenho privilégio porque meu pai... ele faz parte da confederação, lá, e a gente consegue algumas informações. Mas pra a maioria dos atletas, a única coisa que todo mundo sabe é que existe uma Bolsa-Atleta, no caso de pegar uma premiação de primeiro ao terceiro, e ganha. Só que isso não é tão claro!” (32:40 - 33:01).

“parece assim, que as informações da Bolsa-Atleta vão pra confederação, filtra lá e ela deveria repassar aos seus atletas. Chega ali, para ali! Não vai!” (33:16 – 33:25)

### **6.1.3 – Operacionalização, Estrutura e Organização administrativa**

Nessa dimensão, estiveram inseridas questões relacionadas à estrutura administrativa do Programa, suas categorias, bem como o papel da equipe técnica no processo de operacionalização. Entretanto, tais itens passaram quase despercebidos pelos grupos focais, excetuando-se uma breve discussão ocorrida, em que se abordou o potencial do Programa em estimular os atletas a competirem em alto nível. Para o grupo, embora o esporte precise ser admirado por si só, o incentivo financeiro pode ser um fator estimulante.

“Você tem que aprender a gostar do esporte primeiro. Você não tem que aprender a tá lá por causa de um dinheiro que seu pai que vai prover (09:51 - 09:56)

“Não tem que ser pelo dinheiro que a pessoa tem que estar lá, eu acho (...). É muito mais divertido você não estar lá tomando bronca. É muito mais divertido você estar em festa. Só que pelo esporte, e tendo um incentivo desse, meu (...). Se não tivesse o Bolsa-Atleta, eu já tinha parado de fazer há algum tempo. E eu continuo me esforçando e treinando muito mais por causa disso (10:36 – 11:00).

No decorrer da discussão, a atenção dos grupos esteve voltada quase exclusivamente para o tópico relacionado ao prazo de pagamento do benefício. Para o *grupo 1*, por exemplo, a incerteza em relação a data e ao método de pagamento têm sido algumas das principais preocupações dos atletas.

“O problema não é nem o período de inscrição, mas... o problema é período de pagamento das bolsas, né? Que atualmente a gente não tem uma previsão de quando começa isso. Aí, por exemplo, aí: eu fiz a inscrição em janeiro, beleza? Se a gente soubesse que até fevereiro ia já tá tudo já resolvido, e a gente já pode contar com aquele dinheiro, é muito mais fácil da gente se organizar. Agora do jeito que tá... Tipo... eu não sei se eu começo a receber na metade do ano, eu não sei se começo a receber depois, eu não sei se eu posso me programar pra competir. Você não sabe se vai receber em parcelas, se vai receber tudo. Porque teve anos que a gente recebeu tudo de uma vez, teve ano que a gente recebe de dois em dois, tem ano que você recebe de um em um. Então, você não sabe bem” (21:14 – 21:51).

Igualmente para o *grupo 2*, o período de pagamento tende a não ser o mais adequado. Os atletas afirmaram que, ainda que o valor de algumas categorias de bolsas possa ser suficiente, o período e o modo como o pagamento é feito podem afetar o planejamento de competições para o decorrer do ano.

“O problema é o mês, porque às vezes, sei lá, o mundial é fora e é em julho. Você não vai ter o dinheiro no final ano para pagar toda a passagem. Você tem que gastar do seu bolso. [...] O problema é o tempo, né? Porque a gente não tem R\$ 22 mil em julho [...]. Teve as vezes que tive que tirar do próprio bolso” (51:25 - 51:47).

#### **6.1.4 – Foco e direcionamento do benefício**

No que se refere à percepção dos atletas sobre as questões relacionadas ao foco e ao direcionamento dos benefícios, embora o *grupo 1* acredite que o PBA esteja sendo coerentemente direcionado aos atletas de alto rendimento, para ele, o benefício não deveria ser direcionado à atletas em idades iniciais:

“Ao meu ver não. Se o foco é o alto rendimento. Claro que pode haver alto rendimento nas categorias de base ou de idades menores, né? Mas, como fomento do esporte. [...] Talvez em outro projeto” (09:36 - 09:51).

“Eu acho importante você trabalhar com essas categorias de base pensando no futuro. Isso tem que ser trabalhado! Mas, talvez, num outro projeto. Não sei se existe. Mas num projeto separado. (...) tem que ser um foco diferente do alto rendimento.” (11:02 - 11:29).

“As categorias de base têm que ser um projeto a parte. Com um investimento direcionado pra eles. Com outras normas.” (13:47 - 13:55).

Para o *grupo 1*, os atletas em tais idades sequer estão preparados/educados para fazer a gestão desse dinheiro. Por essa razão, o financiamento estatal aos atletas em fase de formação, embora importante, pode acabar não sendo direcionado às atividades de treinamento ou de especialização esportiva.

Por outro lado, o *grupo 2* considerou que é a partir das categorias iniciais que se desenvolve o esporte brasileiro. Por essa razão, o PBA deveria investir de maneira mais abrangente nas categorias iniciais.

“Ela é injusta. Essa é minha observação. Que ela chega a ser injusta. [...] Só ganha o primeiro, o segundo e o terceiro lugar. Os demais lugares, tem atleta top de linha, tem atletas ótimas, algumas [...] que não atingiram o objetivo

ficam fora do bolo. Que acabam não pegando essa fatia da Bolsa-Atleta. Então acaba sendo injusta”. (02:35 – 03:10)

Para os entrevistados, nessas categorias os critérios para o beneficiamento deveriam ser diferentes, sobretudo em relação aos esportes coletivos, em que potenciais atletas correm o risco de não receberem o benefício.

“No frigar dos ovos, o que acaba acontecendo? Só o primeiro, o segundo e o terceiro lugar [...]. Fica 4 ou 5 times de fora, que meninas que precisam, meninas que têm potencial, mas não vão levar. E acabam ficando de fora [...]. Atletas de potencial, que poderia ser investido, mas elas nunca conseguem pegar esse bolo” (03:30 - 04:14).

Parte dos integrantes do *grupo 2*, além de atletas, possuem filhos inseridos no esporte competitivo e que ainda estão em fase de formação. Para eles, a revisão de critérios ou elaboração de outras políticas podem ser importantes, porque, atualmente, competir em alto nível pode ser privilégio de quem já possui condições financeiras para se inserir nesse universo.

“No ano que ela foi beneficiária do Bolsa-Atleta, que ela jogou no Peru, nós pais que bancamos. Nós pais que bancamos do bolso. Porque o Peru é aqui do lado e não é tão caro. Aí como ela... elas foram campeãs, lá, tiveram acesso à Bolsa-Atleta Internacional, que daí ela teve condições de... de... que ela que bancou. Tanto é que ela que usou a bolsa dela pra isso” (10:43 - 11:09).

Para os grupos, o papel da família é fundamental nesse processo de desenvolvimento esportivo, já que em grande parte, os pais são os principais patrocinadores dos filhos. Como apontado acerca da possibilidade da não aplicação do financiamento às atividades esportivas, um dos atletas, pai de um jovem atleta, afirmou:

“O que as nossas atletas têm é *paitrocinador*! Esse dinheiro, aí, é uma ajuda de custo pra ela. Ela que gasta pra ela! É *paitrocinador*! (48:43 – 48:51)”

Em outro momento, ao serem indagados sobre a fragmentação do tempo de treinamento entre os intervalos da atuação profissional formal, uma das falas, de atleta adulto, ratificou a importância da família para a sua manutenção no esporte competitivo.

“Então, os meus pais que me ajudam [...]. meu esporte é bem amador, é bem *paitrocínio*” (30:12 - 30:17).

Em relação aos valores do benefício e à possibilidade de uma maior dedicação ao esporte de alto rendimento, para o *grupo 1*, para que a bolsa permita que os atletas se dediquem de maneira apropriada ao esporte, se consideradas as demandas com os treinamentos e competições, e somado à renda das atividades profissionais que eles exercem, o valor da bolsa deveria ser de pelo menos R\$ 3 mil. Devido às questões financeiras, a possibilidade de se dedicar exclusivamente ao esporte chega a ser considerado um ‘sonho’. Se considerada essa possibilidade, para o grupo, o valor dessa bolsa não poderia ser inferior aos R\$ 10 mil mensais.

“Treinar, competir e viver, pensando o esporte como profissão? R\$ 10 mil mensal. Acho que é mais ou menos isso mesmo. E... se for pensar só em treino e competições, aí acho que R\$ 3 mil, R\$ 4 mil bastaria. Junto com o trabalho, né? Junto com o trabalho. Só pensando em gastos que a gente tem diretamente com o treino e em viagens e competições” (32:54 – 33:19).

Em um dos grupos focais, quando discutido o valor oferecido pelas bolsas, em especial nas categorias de formação – Bolsa Base e Bolsa Estudantil – a opinião dos atletas sobre sua insuficiência foi ainda mais incisiva:

“Que atleta que nós formamos? Isso é uma piada! E... acredite, é ajuda de custo. Porque daí, o povo já pensa em trabalhar. Tem que ganhar dinheiro. Praticar? Como é que eu vou a tarde correr?” (11:56 – 12:12).

Para a *grupo 1*, os valores das bolsas seriam suficientes se houvesse outros esforços do governo (municipal, estadual e federal) e da confederação em prol da preparação dos atletas. Essa complementação de esforços envolve a oferta de boas condições para a prática do esporte e, principalmente, para o treinamento, como o subsídio com transporte e a oferta de estruturas esportivas adequadas.

“Esses valores que a gente recebe, eles... tá... eles são praticamente um salário, no mínimo. Um pouco mais, um pouco menos, eu não sei quanto é que é. Mas ele te dá um incentivo a continuar, mas isso seria suficiente se o Governo também complementasse com ajudas em competições, de ter estruturas, de transporte, se por exemplo o município te ajudasse a ir pra um campeonato, se você tivesse algumas coisas de premiação, etc. [...] porque só desse valor eu não tenho como... tipo... manter um padrão mínimo pra treinar” (28:45 – 29:27)

O tópico relacionado aos valores das bolsas foi o mais abordado pelos grupos. O *grupo 1* ratificou a insuficiência para que a dedicação aos treinamentos e competições seja integral. O PBA foi tratado como um incentivo para a manutenção no esporte



competitivo e afirmou que não é possível viver em função do esporte, se considerados os valores pagos pelas categorias de bolsa:

“Se fosse pra viver do esporte, não dava! É um incentivo! É... um incentivo! É um incentivo pra manter! Mas nunca vai ser minha prioridade da vida! É literalmente um incentivo!” (28:20 – 28:33).

Ainda em relação aos valores pagos pelas bolsas, os atletas afirmam que os atuais valores influenciam inclusive nas decisões sobre a vida pessoal, e isso teria relação com a possível elitização do esporte competitivo.

“É porque eu penso assim: se não o atleta não pode pensar em casar, em ter filhos, em ter a sua casa. Né? Então, ele se limita ao esporte, a morar em alojamento ou viver com a ajuda dos pais. (...) Aí, acaba se tornando cada vez mais... o meu esporte... é cada vez mais elitizado. (...) E claro que sempre vai ser! Em questão de materiais, pelo menos, se você não tiver um incentivo. Mas assim, se caso você não tem uma ajuda de pai, ou de um clube, ou de um patrocínio externo, o esporte se torna totalmente elitizado” (34:30 - 35:30)

Para o *grupo 1*, o valor do benefício, principalmente, na categoria Bolsa Nacional é algo que os limita a fazer planos para o decorrer do ano competitivo. Sobretudo se o plano estiver vinculado à melhoria do nível das competições, que os possibilite a progressão entre as categorias.

“Eu vejo a bolsa como um auxílio, né? Que também é um pouco limitante, assim, porque eu vejo... assim... que se você pensar no nacional recebendo o valor Nacional, ele vai se manter a nível nacional. É... você não vai conseguir progredir pro Internacional... você não vai conseguir progredir e pensar em ir pra um circuito olímpico... correr circuito olímpico ou mundial. Porque ele vai... vai ser limitante.” (30:51 - 31:14).

O *grupo 1* frisa que se considerados apenas os atletas jovens, em fase de formação e que residem com os pais, os valores pagos pelas bolsas poderiam, possivelmente, ser uma fonte de renda exclusiva, auxiliando e os estimulando a se manterem no esporte competitivo. Por outro lado, para os atletas adultos, essa seria uma opção considerada impossível.

“Se você for pensar nessa bolsa para um atleta jovem, que mora com os pais e tem suporte, talvez isso até mantenha ele. Né? Até pode ser o foco exclusivo. Agora um atleta já maior de idade, que tem sua casa, tem sua vida e treina. Impossível viver... somente do esporte!” (01:02:56 - 01:03:17).

O *grupo 2* ratificou que, para ele, o PBA é apenas uma complementação da receita. Um subsídio necessário para que se esteja envolvido com o esporte competitivo. Em alguns momentos, o grupo utilizou o temo ‘ajuda de custo’. Isso esteve relacionado principalmente aos valores pagos na categoria Internacional. Para o grupo, tais valores possibilitam que o atleta compita apenas em nível nacional.

“[...] entra como uma ajuda de custo, né?! Porque se você vai entrar, vai pensar assim: que o atleta é um atleta internacional. Por exemplo, eu faço uma modalidade em que as maiores competições são na China. Com mil e oitocentos reais, eu não chego na China.” (46:51 – 47:03).

Para o grupo, o uso do valor acaba sendo utilizado antes das competições.

“Você gasta todo o teu... todo o montante para ir em um torneio [...] Nossa modalidade é muito amadora. Tipo... eu não tenho acompanhamento de saúde, médica e coisa do tipo. Então, qualquer tipo de lesão, a gente tá sozinho [...] tem uma série de outras coisas que saem da bolsa, mas se você for pensar em fazer, por mais que seja plano, é um custo que já reduz a bolsa” (47:18 - 48:10).

Para os atletas que têm a demanda de treinar em centros esportivos fora do país, eles são considerados ainda mais insuficientes:

“pra gente jogar de igual pra igual com eles, a gente precisa treinar lá. Não adianta treinar aqui no Brasil. Aí, a bolsa-atleta fica completamente longe do que seria o mínimo necessário para se manter” (52:47 – 52:59).

Para o grupo, se considerados os valores pagos pelas bolsas, viver exclusivamente do esporte no Brasil não é uma realidade, e que sequer chegaram a pensar na possibilidade de uma dedicação exclusiva.

“Se a gente for pensar em nível, assim... se dedicar cem por cento ao esporte, fica bem aquém” (53:21 - 53:29).

“Eu diria que é como se fosse um trabalho de dois turnos: o seu trabalho normal e o outro, você se dedica cem por cento..., mas isso não é alto nível. É... Isso não é alto nível! Porque senão é... é tempo full time. É cem por cento. Mas aí, aí a gente tá deixando de ser amador! [...] chegou num ponto que a gente nunca pensou. A gente não tem nem mentalidade para isso [...] porque a gente tá assim... a gente tá ganhando esmola praticamente, se for pensar. Porque a gente ganha uma ajuda, a gente não ganha um salário pra você fazer aquilo” (57:18 - 58:09).

O *grupo 1* afirmou que os treinamentos são realizados, de modo geral, nos intervalos de descanso de seus empregos formais. Parte dos atletas recebeu ou ainda

recebe suporte da família para que seja possível manter as atividades esportivas. Para alguns deles, mesmo sabendo da necessidade de uma carga horária de treinamento maior, atualmente é possível dispor de, no máximo, 8 horas semanais, concentradas majoritariamente nos finais de semana. Essa carga horária tende a ser maior nos períodos de competição.

#### **6.1.5 – Outras questões abordadas**

Para além das temáticas apresentadas, outros assuntos foram tratados por ambos os grupos. O assunto relacionado aos valores pagos pelas bolsas, em relação ao que se pode considerar necessário para que os atletas se dediquem exclusivamente aos treinamentos, foi abordado em alguns momentos da discussão.

Ao longo do Grupo Focal, os entrevistados ratificaram que o financiamento às categorias de base deveria ser uma política à parte. Para o *grupo 1*, além de necessitar de uma política específica, a responsabilidade pelo financiamento às categorias de base deveria ficar a cargo de outra esfera pública, como a estadual, deixando para a esfera federal a responsabilidade exclusiva pelos atletas nos mais altos níveis de performance esportiva.

“Eu sempre pensei da seguinte forma: que o atleta que é um atleta a nível estadual, talvez, cabesse ao município... às cidades terem uma política de apoio a esse atleta. É um atleta de nível, talvez, nacional? Cabe ao governo estadual manter ou fomentar, ter uma política de fomento desse atleta, de garantir que esse atleta possa garantir nacionalmente. É internacional? Aí, cabe ao governo federal.” (13:58 – 14:24).

Assim como ocorreu no *grupo 1*, para os entrevistados do *grupo 2* é necessário que haja uma política específica de financiamento às categorias de base. Para o grupo, a base do esporte de elite brasileiro está na formação e na detecção de novos atletas, por isso, os atletas de base deveriam ter uma atenção especial.

“Tudo bem, pode ter a categoria Pódio, né?! Que é interessante. É uma forma até de reconhecimento, de você manter um valor para que essa pessoa continue investindo e fique no alto rendimento. Agora a categoria de base, que realmente é importante, nesse caso não contempla né?! Eu acho que é importante, né?! Porque é dali que vem o futuro da nossa... do nosso esporte, do nosso quadro de medalhas, enfim. Eu acho que, realmente, para essa categoria de base, realmente falta [uma política de financiamento específica]” (05:05 – 05:39)

Para o *grupo 2*, o beneficiamento do Programa nas categorias de base e formação deveria estar vinculado, de alguma forma, ao processo de detecção de talentos no esporte. Para eles, parte significativa de “bons atletas” que ainda estão em fase de formação tende a abandonar o esporte. Esse abandono estaria, por vezes, relacionado à falta de oportunidades em equipes ou clubes, o que permitiria que tais jovens atletas prosseguissem no universo competitivo na fase adulta. Para o grupo, uma grande fragilidade existente no esporte brasileiro é o apoio dos clubes aos atletas em alguns esportes, principalmente aqueles com menor visibilidade no contexto esportivo.

“Pra nós é diferente. Pra nós vai depender única e exclusivamente da gente, do pai. O clube mal vai te dar o local pra você treinar. Mas não vai te bancar” (59:20 – 59:24).

Para o *grupo focal*, a necessidade de uma ação voltada às categorias de base está associada ao fato de que, embora os critérios sejam claros e coerentes, eles poderiam ser analisados, na tentativa de beneficiar outros possíveis talentos esportivos inseridos em esportes coletivos.

“De repente, valores. Porcentagem para os times vencedores. E para os times que venceram, um benefício para que se mantenham no esporte. (04:24 – 04:39)

“Eu tenho amigas muito boas, mas o time delas... não meio que ajuda... porque o meu time sempre fica em... nem sempre né?! Mas na maioria, fica em primeiro ou em segundo. Mas minha amiga que é seleção também. Ela tem um time que sempre fica em último, e ela não consegue ganhar” (04:43 - 05:00).

Em relação ao acúmulo de receitas, seja de outras bolsas ou de patrocínios, os atletas acreditam não haver problemas em permitir a ocorrência. Para o *grupo 1*, é preciso considerar que esse acúmulo se dá devido ao mérito, e, por isso, quanto maior o número de fontes de recursos, maiores as possibilidades dos atletas se dedicarem aos treinamentos e competições.

“Eu penso que se for... se a gente levar em conta que o Bolsa-Atleta é por mérito... se é por mérito, independente de o atleta ter bolsa, ter outros patrocínios ou não [ele pode acumular]... Se for pensar em justiça, talvez quem já tem poderia ceder para outros que não têm. Mas a partir do momento que se pensa em alto rendimento, mérito [não vejo problema]” (39:58 – 40:20).

Para o *grupo 1*, reduzir essa possibilidade seria dizer que quem tem mais recursos não tem direito de ser melhor ainda. Além disso, para os atletas, a meritocracia se dá pelo

fato de que o esporte não é igualitário. Quem deseja alcançar o máximo do potencial esportivo não quer ser igual.

“Você tá falando que na verdade que quem tem mais não tem direito de ser melhor. [...], entendeu? [...] é que na parte do esporte é muito difícil, porque você... acho assim, é diferente você falar de esporte igualitário, porque o esporte nunca vai ser igual. Nossa! a função do esporte é mostrar quem é melhor ou não. É valorizar quem está em primeiro, é valorizar quem está em segundo, é valorizar quem está em terceiro. Não é pegar e ‘*não, agora vamos dar medalha pra todo mundo e vamos ser todo mundo igual*’. Se você está no esporte, você não quer ser igual todo mundo!” (42:48 - 43:20).

Os entrevistados abordaram além das questões relacionadas à meritocracia, outras inerentes à participação do Estado sobre a vida da população. O *grupo 1* comentou, inclusive, sobre sua percepção do fato de que a estrutura político-social brasileira não permite que o Estado se omita de algumas ações, e que, por essa razão, o Governo tende a ser o principal provedor do esporte e dos atletas brasileiros.

“Aí precisa pensar na condição do Estado na população. Né? Não, eu penso assim... a partir do momento que o Estado é totalmente influenciador, né? Ele teria que ser o provedor maior do atleta, e não outro patrocínio, o patrocínio privado. A partir do momento que a gente pensar no Estado mínimo, que não tenha tanta atuação, aí não precisaria existir o Bolsa-Atleta” (41:48 – 42:14).

Para o grupo, embora, em algumas categorias a bolsa possua valores baixos, o benefício é certamente um auxílio para a inserção no esporte competitivo. Além disso, o subsídio proporcionado pelo Bolsa-Atleta, estimula à manutenção e à migração esportiva. No *grupo 1*, um dos atletas afirmou ter experienciado a migração de um esporte para o outro (ambos relacionados às lutas), devido à possibilidade de receber uma bolsa do Programa.

“Agrega pessoas, mantem, eu acho, que no esporte. Te dá um incentivo pra manter! É... na Luta Olímpica acontece muito, como eu falei, de vir atletas de outras modalidades. A minha primeira competição de LO, o meu professor me falou dois dias antes. Eu não sabia... não sabia nem o que era. Eu nunca... Ele chegou: (*NOME DO ATLETA*), *tem um campeonato lá, se você ficar em até terceiro lugar no pódio você recebe uma bolsa*. Eu falei: *ah, sério? Do que que é?* E ele: *Luta Olímpica*. Eu falei: *hum... o que é isso?* (risos). Daí... *o que que é isso?* ele: *não, vem aqui amanhã que eu te passo o básico, daí você vai*. Aí eu falei: *beleza!* Eu só treinava Jiu-Jitsu na época, né? (risos)” (52:03 – 52:41).

Como mencionado, a organização dos dados provenientes dos grupos focais foi realizada com base nas categorias estabelecidas *à priori*, fundamentadas pela revisão bibliográfica. De todo modo, buscamos identificar outros temas que, mesmo não tendo

sido abordados diretamente na literatura, surgiram como importantes no conjunto de dados analisado. Para além das questões relacionadas ao Programa Bolsa-Atleta, outros temas foram abordados e expostos pelos grupos focais, com destaque para: 1) o papel do Estado sobre o esporte, 2) o papel e a responsabilidade dos entes federativos sobre as distintas fases do desenvolvimento esportivo, 3) a implementação de políticas específicas para cada fase de especialização e profissionalização esportiva; 4) a função e atuação dos clubes no apoio ao desenvolvimento esportivo dos atletas. Por fim, no que se refere ao programa, é importante destacar que as questões relacionadas aos valores do benefício tomaram relevância no decorrer dos grupos focais, e reforçaram a importância do financiamento público aos atletas brasileiros.

## ***6.2 – ETAPA 2: Análise de Dados Quantitativos – Gestão do Programa, Valor e Percepção de Welfare***

Nessa etapa, estarão apresentados os dados obtidos via questionário aplicado com os atletas. Buscou-se, via questionário, identificar de que forma a percepção do atleta sobre a característica de gestão do Programa Bolsa-Atleta impacta no seu valor/utilidade para o esporte brasileiro e para a performance do atleta. Além disto, com o objetivo de identificar se a gestão desta política tem impacto significativo na percepção de bem-estar do atleta, avaliou-se a relação entre a dimensão Gestão do Programa e a Percepção de *Welfare*.

### ***6.2.1 – Estudo Piloto***

Os valores apresentados na Tabela 1 indicam os testes utilizados para análise preliminar do instrumento. Estas análises apresentaram valores globalmente adequados, o que apoiou a decisão de que a abordagem exploratória poderia servir para auxiliar no desenvolvimento do estudo principal. O valor do alpha de cronbach ( $\alpha=0,79$ ) para os 12 itens que compõem a avaliação da escala da percepção do atleta sobre a *Gestão do Programa* a partir das dimensões: *Acompanhamento e avaliação do Programa do Programa*; *Regras e critérios de concessão do benefício*; *Operacionalização, estrutura e organização administrativa* e *Foco e direcionamento do benefício* mostrou-se adequado para sugerir a fiabilidade da escala proposta. Ainda assim, a evidência inicial identificou

que alguns itens poderiam ser removidos por apresentarem valores próximos ou menores do valor mínimo de referência de correlação item-total (0,30). Em contrapartida, seguindo a proposta de Hedlund (2014), optou-se por não remover estes itens até a realização da coleta de dados do estudo principal. Isso porque, muitos dos itens foram adaptados especificamente para esta tese e as avaliações posteriormente realizadas no estudo principal poderiam dar maiores garantias em termos de manutenção ou não destes itens para o contexto desta investigação.

Para análise dos itens que compõem a dimensão do *Valor Utilitário do Programa* para o atleta, o alpha de cronbach ( $\alpha=0,84$ ) sugere uma fiabilidade adequada dos itens para medir a dimensão, bem como valores de correlação item-total adequados para medir o que os itens pressupõem medir (Ver Tabela 1). Por fim, a análise preliminar da escala para medir a percepção de *Welfare* indicou valores adequados de correlação item-total e fiabilidade ( $\alpha=0,91$ ) o que pressupõe uma adequação dos itens para a etapa do estudo principal.

Tabela 1- Média (M), D svio-padrão (DP), Correlação item-total e valor de  $\alpha$  com a exclusão do item da escala

Dimensões e indicadores	M	DP	Correlação item-total	$\alpha$ (se o item for excluído)
<b><i>Foco e direcionamento do benefício</i></b>				
O volume de recursos financeiros investidos nos atletas das categorias iniciais de formação é correto	4,30	1,89	0,47	0,77
O número de bolsas direcionadas aos atletas de alto rendimento (elite) pelo PBA é adequado.	4,55	1,96	0,45	0,77
Eu acredito que os valores de todas as categorias de bolsas são adequados e suficientes para que eu me dedique exclusivamente ou prioritariamente aos treinos e competições	2,95	1,79	0,37	0,78
<b><i>Regras e Critérios de Concessão</i></b>				
Eu concordo com os critérios para concorrer e/ou renovar a bolsa	5,76	1,48	0,39	0,78
As regras e os critérios de concessão do PBA são claros	5,57	1,68	0,50	0,78
Eu concordo com as competições escolhidas e indicadas pela entidade de administração do meu esporte, e que servem como critério de concessão das bolsas	5,30	1,77	0,41	0,77
<b><i>Operacionalização, Estrutura e Organização administrativa</i></b>				
O meu desempenho esportivo melhorará se o programa for eficaz na sua operacionalização e nos prazos de pagamento	5,47	1,59	0,31	0,77
A estrutura do programa (as categorias existentes) incentiva os atletas a competirem em alto rendimento no futuro	4,86	1,86	0,51	0,78
Eu acredito que a estrutura e o número de pessoas atuando na administração e operacionalização do PBA é importante e que atualmente isso funciona de maneira adequada	4,96	1,57	0,62	0,76
<b><i>Acompanhamento e avaliação do Programa</i></b>				
Eu acredito que o PBA deve avaliar o desempenho dos atletas que recebem bolsa	5,59	1,65	0,15	0,80
Eu acredito que o PBA possui um sistema que controla e fiscaliza de maneira eficaz o desempenho dos atletas bolsistas	4,74	1,80	0,51	0,76
Eu acredito que o PBA possui critério claros de como acompanhar e avaliar o desempenho dos atletas bolsistas	4,69	1,74	0,52	0,76
<b><i>Valor Utilitário do Programa</i></b>				
O PBA ajudou a melhorar MINHA performance esportiva	5,96	1,39	0,68	0,80



Eu acredito que o PBA ajuda a melhorar o esporte no Brasil	6,26	1,15	0,72	0,77
Sinto que o PBA permitiu aos atletas brasileiros uma enorme valorização do desempenho no campo esportivo	5,81	1,42	0,73	0,75
<i>Welfare State</i>				
O PBA permitiu melhorar minha renda mensal	5,61	1,76	0,60	0,92
O PBA permitiu melhorar ou ampliar o acesso à educação, meu e/ou de minha família	4,55	2,14	0,63	0,89
O PBA permitiu melhorar minhas condições de moradia	4,01	2,20	0,73	0,89
O PBA permitiu melhorar ou ampliar o acesso à saúde, minha e/ou de minha família	4,08	2,11	0,73	0,89
O PBA permitiu melhorar ou ampliar o acesso ao lazer, meu e/ou de minha família	3,99	2,04	0,63	0,89
Eu acredito que o PBA melhorou a minha qualidade de vida	5,02	1,90	0,58	0,90

### **6.2.2 – Estudo Principal**

Nos itens a seguir, serão apresentados a caracterização dos participantes que integraram a amostra final do estudo quantitativo e os dados referentes aos resultados da análise fatorial confirmatória (AFC) para os modelos de primeira ordem (*Acompanhamento e avaliação do Programa; Regras e critérios de concessão do benefício; Operacionalização, estrutura e organização administrativa do Programa e Foco e direcionamento do benefício*) e de segunda ordem (*Gestão do Programa*). Apresenta-se também os dados da análise sobre as consequências do modelo de segunda ordem (*Gestão do Programa*) sobre as dimensões *Valor Utilitário do Programa* e *Percepção de Welfare*.

#### **6.2.2.1 – Caracterização dos participantes**

Após a coleta de dados para o estudo principal, as respostas de 1519 atletas foram consideradas válidas e compuseram a amostra final desse estudo. Estes atletas estiveram distribuídos em 47 esportes, entre olímpicos (n=1080; 71.1%), paralímpicos (n=337; 22.2%) e de inverno (n=12; 0.8%). 90 participantes não se encaixaram nas anteriores ou não souberam informar o tipo de esporte a que estavam vinculados. Os participantes do estudo possuíam idade entre 15 e 68 anos, e a média etária foi de 27 anos. 56.7% eram do sexo masculino e 43.3% do feminino. A amostra englobou todas as categorias de bolsas oferecidas pelo Programa Bolsa-Atleta (Base, Estudantil, Nacional, Internacional, Olímpica e Pódio). A categoria Bolsa Nacional foi a mais presente nos resultados descritivos desse estudo. 76% (1156) dos atletas participantes foram beneficiados, em algum momento, pela bolsa em tal categoria. A Bolsa Nacional foi a categoria inicial de 61% (927) dos participantes do estudo. Além disso, ela é a atual categoria de bolsa de 64.1% dos atletas (973), mesmo aqueles já beneficiados por categorias superiores.

As categorias Bolsa Base e Bolsa Pódio tiveram os menores índices percentuais de atletas participantes. Apenas 5% dos atletas integrantes desse estudo foram ou são beneficiados por tais categorias. Além disso, apenas 1.1% dos atletas (17) ingressou no programa diretamente pela categoria Bolsa Pódio.

### 6.2.2.2 – *Gestão do Programa, Valor e Percepção de Welfare*

O modelo para a análise da percepção dos atletas sobre o Bolsa-Atleta foi composto por três dimensões: *Gestão do Programa* Bolsa-Atleta, *Valor Utilitário do Programa* e *Percepção de Welfare*. Em um primeiro momento, buscou-se avaliar o modelo da percepção dos atletas sobre a *Gestão do Programa*. Optou-se pela técnica da AFC para analisar a dimensão de segunda ordem (*Gestão do Programa*) que emerge de quatro variáveis de primeira ordem (i.e. *Acompanhamento e avaliação do Programa*; *Regras e critérios de concessão do benefício*; *Operacionalização, estrutura e organização administrativa do Programa* e *Foco e direcionamento do benefício*). Neste sentido, testou-se o ajuste do modelo de primeira ordem e em seguida o modelo de segunda ordem da *Gestão do Programa*.

Os resultados da AFC para o modelo de primeira ordem [ $\chi^2(29)=119,22$  ( $p<.001$ )  $\chi^2/\text{gl}=4,11$  CFI=0,98 GFI=0,98 TLI=0,96 RMSEA=0,04] indicaram um bom ajustamento para os dados. Como no estudo piloto, a análise dos itens em termos de fiabilidade e consistência interna não indicou problemas em relação a estes indicadores. Ainda assim, um item da dimensão *Acompanhamento e avaliação do Programa* e um item da dimensão ‘*Operacionalização, estrutura e organização administrativa do Programa*’ mostrou valores de peso fatorial abaixo do valor de referência (0,50) e foram eliminados. O instrumento final usado para medir a percepção dos atletas sobre a *Gestão do Programa* Bolsa-Atleta incluiu um total de 10 itens, (i.e., 2 itens para medir o *Acompanhamento e avaliação do Programa*; 3 itens para medir a dimensão *Regras e critérios de concessão do benefício*; 2 itens para medir a percepção da *Operacionalização, estrutura e organização administrativa do Programa* e 3 itens para medir o *Foco e direcionamento do benefício*).

Complementarmente, embora o valor de  $\chi^2$  dividido pelos seus graus de liberdade esteja acima da faixa normalmente aceita de 3,00, os valores dos outros índices de ajustamento mostraram-se acima dos valores de referência. Os valores de CFI, GFI e TLI foram maiores do que o critério de .90 indicando também um bom ajustamento (HAIR *et al.*, 2009). O valor de RMSEA estava abaixo do valor de referência de 6,00 (BYRNE, 2001). O peso fatorial dos itens que compõem a percepção do atleta sobre a *Gestão do Programa* Bolsa-Atleta variou de 0,50 a 0,78. Os valores de Z variaram entre 18,76 e 32,96 e também indicaram que cada item obteve índice de saturação adequada.

A consistência interna das medidas foi aceita com os valores de fiabilidade compósita variando de 0,70 (*Foco e direcionamento do benefício*) a 0,80 (*Acompanhamento e avaliação do Programa*). Os valores da VEM estiveram entre 0,42 (*Regras e critérios de concessão do benefício*) e 0,65 (*Acompanhamento e avaliação do Programa*), próximo do valor de referência (0,50) indicando validade convergente para todos as dimensões de primeira ordem. Adicionalmente, a correlação ao quadrado entre as dimensões não excedeu o valor da VEM o que indica validade discriminante para todos as dimensões. A dimensão das *Regras e critérios de concessão do benefício* apresentou a maior média (M=5,54 DP=1,27), enquanto que o *Foco e direcionamento do benefício* apresentou a menor média (M=3,93 DP=1,47).

**Tabela 2- Pesos fatoriais (PF), fiabilidade compósita (FC), variância extraída média (AVE) e quadrado das correlações entre as componentes da percepção do atleta sobre o Programa.**

Dimensões e indicadores	PF	Z-value	FC	M(DP)
<i>1 – Acompanhamento e avaliação do Programa</i>			.79	4,72(1,62)
Eu acredito que o PBA deva avaliar o desempenho dos atletas que recebem bolsa	ELIMINADO			
Eu acredito que o PBA possui um sistema que controla e fiscaliza de maneira eficaz o desempenho dos atletas bolsistas	0,78	29,31		
Eu acredito que o PBA possui critério claros de como acompanhar e avaliar o desempenho dos atletas bolsistas	0,83	30,75		
<i>2 – Regras e Critérios de Concessão</i>			.69	5,54(1,27)
Eu concordo com os critérios para concorrer e/ou renovar a bolsa	0,60	22,01		
As regras e os critérios de concessão do PBA são claros	0,76	27,40		
Eu concordo com as competições escolhidas e indicadas pela entidade de administração do meu esporte, e que servem como critério de concessão das bolsas	0,56	20,18		
<i>3 – Operacionalização, Estrutura e Organização administrativa</i>			.72	5,10(1,30)
O meu desempenho esportivo melhorará se o programa for eficaz na sua operacionalização e nos prazos de pagamento	ELIMINADO			
A estrutura do programa (as categorias existentes) incentiva os atletas a competirem em alto rendimento no futuro	0,73	28,24		
Eu acredito que a estrutura e o número de pessoas atuando na administração e operacionalização do PBA é importante e que atualmente isso funciona de maneira adequada	0,78	30,28		
<i>4 – Foco e direcionamento do benefício</i>			.70	3,93(1,47)
O volume de recursos financeiros investidos nos atletas das categorias iniciais de formação é correto	0,72	26,49		
O número de bolsas direcionadas aos atletas de alto rendimento (elite) pelo PBA é adequado.	0,67	24,63		
Eu acredito que os valores de todas as categorias de bolsas são adequados e suficientes para que eu me dedique exclusivamente ou prioritariamente aos treinos e competições	0,56	20,40		
<i>Análise da validade discriminante entre as dimensões</i>				
	<b>AVE</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
				<b>4</b>

1	.44	1,00			
2	.43	0,17	1,00		
3	.47	0,38	0,43	1,00	
4	.65	0,18	0,26	0,38	1,00

Avaliou-se, posteriormente, o modelo de segunda ordem para a dimensão da *Gestão do Programa Bolsa-Atleta*. A opção pela análise de um modelo de segunda ordem neste estudo, deu-se pelo entendimento de que as dimensões de primeira ordem *Acompanhamento e avaliação do Programa*; *Regras e critérios de concessão do benefício*; *Operacionalização, estrutura e organização administrativa* e *Foco e direcionamento do benefício* embora medidos separadamente, são entendidos pelo atleta como uma estrutura de gestão única, e que portanto, podem ser percebidos como relacionados entre si. Adicionalmente, ao compararmos os valores de AIC (Akaike Information Criterion) e ECVI (Expected Cross-Validation Index) que servem para definição de modelos multifatoriais mais parcimoniosos em relação ao seu ajustamento (MARÔCO, 2010), verificou-se que o modelo de segunda ordem (AIC=172,88; ECVI=0,11) apresenta valores ligeiramente próximos em comparação ao modelo de primeira ordem (AIC=171,22; ECVI=0,11). Deste modo, a opção teórica foi a utilizada para manter a dimensão de segunda ordem.

Os índices de ajustamento do modelo produzidos pela AFC indicaram um bom ajustamento para os dados [ $\chi^2(31)=124,88$  ( $p<.001$ )q  $\chi^2/gl=4,02$  CFI=0,97 GFI=0,98 TLI=0,97 RMSEA=0,04]. A análise dos coeficientes de trajetória indica que todos as dimensões de primeira ordem (*Acompanhamento e avaliação do Programa*; *Regras e critérios de concessão do benefício*; *Operacionalização, estrutura e organização administrativa* e *Foco e direcionamento do benefício*) estavam significativamente relacionados ( $p<.01$ ) com a dimensão de segunda ordem *Gestão do Programa Bolsa-Atleta*. Os valores da consistência interna (FC=.83) e da validade convergente (VEM=.56) foram aceitos. No geral, o modelo de medida de segunda ordem mostrou boas propriedades psicométricas, em seguida, foi examinado o modelo de medida com os consequentes da ordem *Gestão do Programa Bolsa-Atleta*, o *Valor Utilitário do Programa* para os atletas e a *Percepção de Welfare*.

#### 6.2.2.3 – Consequentes do processo de Gestão do Programa

Analisou-se o modelo de medida da percepção dos atletas sobre a *Gestão do Programa* e os consequentes do Valor Utilitário do Programa para o atleta e para o esporte brasileiro, e a Percepção de *Welfare*. Os resultados da AFC para o modelo de medida [ $\chi^2(145)=1059,76$  ( $p<.001$ )  $\chi^2/gl=7,30$  CFI=0,93 GFI=0,93 TLI=0,92 RMSEA=0,06] indicaram um bom ajustamento para os dados. Embora o valor de  $\chi^2$  dividido pelos seus graus de liberdade esteja acima da faixa normalmente aceite de 3,00 os valores dos outros índices de ajustamento mostraram-se acima dos valores de referência. Os valores de CFI, GFI e TLI foram maiores do que o critério de .90 indicando também um bom ajustamento (HAIR *et al.*, 2009). O valor de RMSEA estava abaixo do valor de referência de 0,06 (BYRNE, 2001).

O peso fatorial dos itens que compõem a percepção do atleta sobre o *Valor Utilitário do Programa* variou de 0,81 a 0,87. Os valores de Z variaram entre 36,06 e 39,79 e também indicaram que cada item obteve índice de saturação adequada. Já o peso fatorial dos itens que compõem a dimensão *Percepção de Welfare* variou de 0,60 a 0,89. Os valores de Z variaram de 25,19 a 43,67 indicando valores de saturação adequados dos itens da dimensão.

A consistência interna das medidas foi aceite com os valores de fiabilidade compósita variando de 0,83 para a dimensão da *Gestão do Programa*, 0,87 para a dimensão do *Valor Utilitário do Programa* e 0,91 para a dimensão *Percepção de Welfare*. Os valores da VEM estiveram entre 0,56 (*Gestão do Programa*), 0,64 (*Welfare*) e 0,70 (Valor do programa) indicando validade convergente para todas as dimensões. Adicionalmente, a correlação ao quadrado entre todas as dimensões esteve abaixo do valor da VEM para cada dimensão, o que indica validade discriminante (Ver Tabela 3).

**Tabela 3- Pesos fatoriais (PF), fiabilidade compósita (FC), variância extraída média (AVE) e quadrado das correlações entre as componentes da percepção do atleta sobre o Programa**

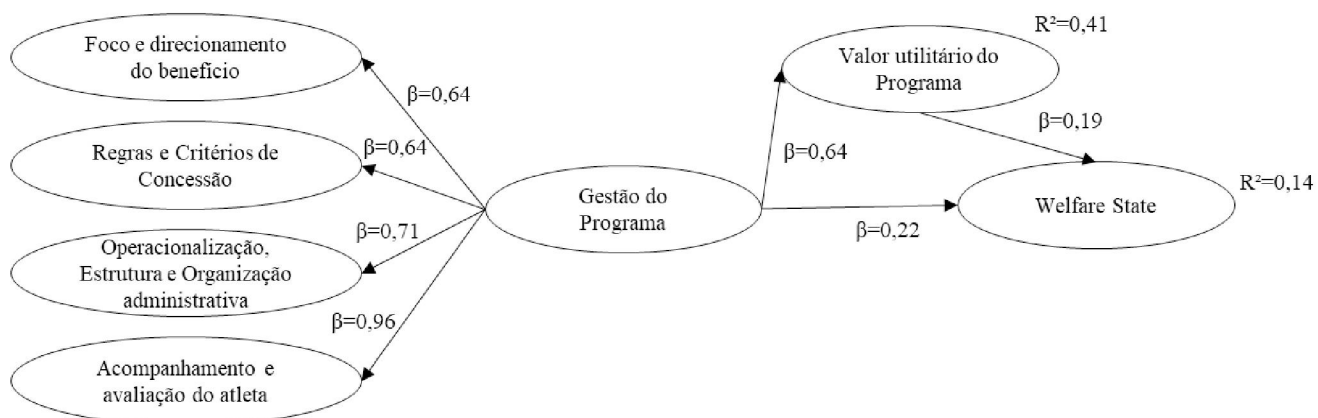
Dimensões e indicadores	PF	Z-value	FC	M(DP)
1 - Gestão do Programa			0,83	4,82(1,04)
2 - Valor Utilitário do Programa			0,87	6,00(1,17)
O PBA ajudou a melhorar MINHA performance esportiva	0,80	35,90		
Eu acredito que o PBA ajuda a melhorar o esporte no Brasil	0,83	37,56		
Sinto que o PBA permitiu aos atletas brasileiros uma enorme valorização do desempenho no campo esportivo	0,87	39,87		
3 – Percepção de Welfare			0,91	4,60(1,69)
O PBA permitiu melhorar minha renda mensal	0,60	25,18		
O PBA permitiu melhorar ou ampliar o acesso à educação, meu e/ou de minha família	0,80	37,45		
O PBA permitiu melhorar minhas condições de moradia	0,88	43,06		
O PBA permitiu melhorar ou ampliar o acesso à saúde, minha e/ou de minha família	0,89	43,67		
O PBA permitiu melhorar ou ampliar o acesso ao lazer, meu e/ou de minha família	0,82	38,75		
Eu acredito que o PBA melhorou a minha qualidade de vida	0,77	34,66		
<i>Análise da Validade Discriminante entre as Dimensões</i>				
	<b>AVE</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
<b>1</b>	0,56	1,00		
<b>2</b>	0,70	0,41	1,00	
<b>3</b>	0,64	0,14	0,14	1,00

#### 6.2.2.4 – Modelo estrutural

Avaliou-se, posteriormente, o modelo estrutural. Os índices de ajustamento do modelo produzidos pela AFC indicaram um bom ajustamento para os dados [ $\chi^2(145)=1059,764(p<.001)$   $\chi^2/gl=7,30$  CFI=0,93 GFI=0,93 TLI=0,92 RMSEA=0,06]. A análise dos coeficientes de trajetória indica a um impacto positivo, significativo e direto da percepção da *Gestão do Programa* no *Valor Utilitário do Programa* para os atletas ( $\beta=0,64$   $p<.01$ ) e no *Welfare* ( $\beta=0,22$   $p<.01$ ). Complementarmente, a percepção da *Gestão do Programa* no *Welfare* apresenta um impacto positivo, significativo e indireto via percepção de *Valor Utilitário do Programa* para o atleta ( $\beta=0,22$   $p<.01$ ). A capacidade explicativa do modelo para o *Valor do Programa* é de 41% ( $R^2=0,41$ ) e de 14% para o *Welfare* ( $R^2=0,14$ ).

## Modelo estrutural

Figura 1- Modelo estrutural





## CAPÍTULO 7 – DISCUSSÃO

A contextualização originada da revisão bibliográfica nos permitiu identificar algumas fragilidades na gestão do Programa Bolsa-Atleta (capítulo 4.1). Viabilizou-se também inferir que elas poderiam influenciar na percepção dos atletas sobre os efeitos do Programa. Ao considerar a revisão e os apontamentos identificados, sugeriu-se que o Programa Bolsa-Atleta tende a atuar como uma fonte de renda não primária, se caracterizando como uma política auxiliar ao desenvolvimento esportivo. Devido às fragilidades e, principalmente, à desatualização nos valores pagos, o Programa apenas suplementaria a renda do atleta, viabilizando sua permanência no esporte competitivo, sobretudo em relação aos atletas oriundos de famílias mais pobres. Todavia, ele, por si só, não se caracterizaria como uma política que permite a dedicação exclusiva ao esporte competitivo, estimulando o desenvolvimento máximo da performance esportiva.

A partir da contextualização e dos aspectos problematizados, definiu-se como objetivo desse estudo, identificar, a partir da análise documental e pela percepção de atletas, se o Programa Bolsa-Atleta, concebido como a uma política de desenvolvimento do esporte de alto rendimento, adquire, ao longo do tempo, a característica de um política de *Welfare* no esporte.

Ao compreender o objetivo e os apontamentos hipotetizados, esse estudo realizou grupos focais e aplicou um questionário em atletas beneficiados pelo Programa ao longo dos anos. Nos grupos focais (7.1), os dados apontaram convergência entre as fragilidades apontadas pela literatura (capítulo 4.1) e a percepção dos atletas sobre o Programa. Embora diversos fatores tenham sido abordados, a questão central versada pelos atletas esteve direcionada aos valores dos benefícios e seus impactos no planejamento esportivo. Os dados obtidos a partir do instrumento de medida quantitativo, o questionário, ratificaram a percepção supracitada em relação aos valores das bolsas. O item destinado a identificar a percepção da coerência nos valores pagos pelo programa foi o de menor média em todo o questionário (2,95) (ver Tabela 1).

De maneira geral, a percepção dos atletas, em ambos os métodos, foi de que o Programa é bem gerido. O instrumento apontou que a atual estrutura de gestão e a percepção dos atletas sobre ela, tem influência no modo como eles percebem as demais dimensões abordadas. O modelo estrutural desenvolvido indicou que a percepção de *Gestão do Programa* influencia em 14% da percepção do atleta sobre a atuação do Programa como política de *Welfare State* e em 41% da percepção sobre o papel do

Programa para o desenvolvimento esportivo do atleta e do país (*Valor Utilitário do Programa*).

De todo modo, ainda que os dados tenham apontado que os atletas tenham uma percepção de concordância com a estrutura de *Gestão do Programa*, a realização de uma análise que componha os dados quantitativos com os dados qualitativos poderia realçar como tal dimensão tenderia a influenciar os resultados esportivos e outras áreas de suas vidas. Isso posto, é pertinente que essa análise e discussão permeie todos os indicadores de primeira ordem (i.e. *Acompanhamento e avaliação do Programa*; *Regras e critérios de concessão do benefício*; *Operacionalização, estrutura e organização administrativa do Programa*; e *Foco e direcionamento do benefício*), incorporados à dimensão *Gestão do Programa*, bem como os de segunda ordem, que dizem respeito a percepção do Valor Utilitário do Programa e de *Welfare State*.

### **7.1 – Acompanhamento e avaliação do Programa**

A dimensão *Acompanhamento e avaliação do Programa* buscou perceber a compreensão dos atletas acerca da existência e da eficácia dos processos de controle e fiscalização de desempenho dos beneficiados. Essa dimensão obteve média de 4,72.

A média obtida no instrumento não permite que, pela percepção dos atletas, se estabeleça uma racionalidade de concordância ou discordância. Todavia, identificou-se, via grupos focais, a compreensão da existência de uma lacuna no que diz respeito ao acompanhamento em relação ao estabelecimento de um plano de treinamento e de competições. Parece estar claro para os atletas, entretanto, que a responsabilidade por esse processo foi incumbida às entidades de administração do esporte, que também não a executaram apropriadamente. Essa situação realça a desarticulação entre as instituições responsáveis pelo desenvolvimento do esporte brasileiro. Por um lado, está o Estado, que desempenha a função de financiador, mas não possui métodos claros de acompanhamento e avaliação dos atletas beneficiados. Sequer teria recursos humanos para desenvolver tais procedimentos. Do outro, estão as entidades de administração do esporte que, embora se beneficiem diretamente pelo Programa ao ter o seu atleta subsidiado pela política federal, indicam competições, atestam resultados, mas não atuam conjuntamente de modo a desenvolver um processo contínuo de monitoramento que otimize a preparação do atleta.

No âmbito documental, o Relatório de avaliação do Programa, realizado pelo Senado Federal brasileiro (2015b), embora tenha apontado o esforço da Coordenação do Programa em acompanhar minimamente os resultados dos atletas, indicou a ausência de métodos que controlem e fiscalizem se há, de fato, a melhoria no desempenho dos atletas beneficiados. Foi apontado ainda a inexistência de mecanismos que prevejam ou que garantam a permanência do atleta no âmbito competitivo, sobretudo em alto nível.

A questão que emerge do contexto anteposto nos leva a discussão acerca das debilidades identificadas em políticas como o Programa Bolsa-Atleta, em outras palavras, em políticas do tipo *Carrot and Stick*. Isso porque ainda não foi possível mensurar, ao prover o financiamento por meio dessas políticas, o grau de garantia para a obtenção dos resultados, senão por meio de instrumentos de gestão, de acompanhamento e de avaliação dos resultados propostos (BEMELMANS-VIDEC; RIST; VEDUNG, 2010). Como apontado no capítulo 5 dessa tese, questões relacionadas às fragilidades ou inexistência de métodos para a mensuração da eficácia e da efetividade das políticas desse tipo são amplamente abordadas pela literatura (BALCH, 1980; BEMELMANS-VIDEC; RIST; VEDUNG, 2010; NAGEL, 1986).

De todo modo, a mesma literatura aponta, igualmente, que na ausência de tais métodos nem mesmo as críticas à essas políticas poderiam ser vigorosamente sustentadas. Essa argumentação não sugere, todavia, a aceitação desse *status quo*. Apenas ratifica a importância do atendimento aos princípios do ciclo da política, de modo a respeitar fases que compreendam, além da implementação, a avaliação e a correção das ações implementadas.

## **7.2 – Regras e Critérios de Concessão**

A dimensão *Regras e Critérios de Concessão*, por sua vez, obteve a maior média na escala (5,54) na percepção dos atletas (Ver Tabela 2). Se observados os dados obtidos a partir dos grupos focais, a percepção para tal dimensão também foi de concordância, embora passível de comedimentos. Como verificado no capítulo de resultados, os atletas têm a clareza de que o critério para a solicitação e para a renovação são decorrentes do seu resultado em competições, e que esse resultado é dependente do seu próprio mérito.

Para os atletas, a coerência, em relação à tais critérios, se materializa no fato de que a necessidade de obtenção de resultados tende a gerar uma competitividade extra. Em

alguns esportes, o esforço pelo pódio se reflete na oportunidade de atuação junto à delegação nacional da modalidade. Nesses casos, além da possibilidade de o atleta ser beneficiado pelo Programa, as oportunidades de representar o país em diversas competições, sobretudo internacionais, e estando sujeitos ao convívio dos melhores atletas também é visto como um fator de reconhecimento esportivo.

Os dados do grupo focal não apontaram existência de inconformidade ou discordância em relação às competições indicadas. Quando tratado do assunto, a discussão acabava por se direcionar mais às questões relacionadas aos valores dos benefícios, que tendem a não serem suficientes para permitir a participação em determinadas competições indicadas, do que, de fato, às relacionadas às indicações.

Alguns aspectos relacionados às próprias entidades de administração do esporte foram ponderadas. Esses elementos estiveram associados ao terceiro item da dimensão, que dizia respeito às competições escolhidas e indicadas pela entidade, e que servem como critério para a concessão das bolsas. Nesse caso específico, para os atletas, o acesso à informação e aos mecanismos de comunicação dentro das confederações podem influenciar no processo de beneficiamento. De acordo com o relato, embora os atletas tenham o conhecimento da existência de um programa de financiamento, nem todos têm acesso às informações e, por consequência, às oportunidades de ingresso. Para aqueles que possuem relações mais próximas com a diretoria das entidades, esse processo acaba sendo facilitado, gerando, de certa forma, o beneficiamento de alguns atletas.

Os aspectos ponderados pelo grupo focal vão ao encontro dos achados de Corrêa (2016), em que se aponta que o processo gerencial das entidades de administração do esporte acaba por fragilizar o acesso ao benefício. Como demonstrado pela autora, a autonomia das entidades acaba não apenas reduzindo a possibilidade de abrangência do Programa, como tende a enviesar o processo de beneficiamento.

Estudos da ciência política, referente às políticas *Carrot and Stick*, abordam questões relacionadas à necessidade de ampliação das estratégias de difusão de informação de modo que os efeitos das políticas sejam majorados (BALCH, 1980). De modo geral, essas estratégias são paralelamente desenvolvidas com as políticas *Carrot and Stick*, de modo que o maior número de indivíduos alvos seja abrangido pelas ações.

Ademais, a particularidade desse relato reforça a crítica acerca da necessidade de um sistema esportivo efetivamente articulado (GODOY, 2013). Embora, entre as informações coletadas, esse pareça ser um caso ímpar, se considerados toda a precariedade na articulação entre o órgão institucional, responsável pela

operacionalização da política, e as entidades de administração do esporte, responsável pela validação das informações dos atletas, debilidades como essas tendem a abreviar os efeitos da política de financiamento ao atleta.

### ***7.3 – Operacionalização, Estrutura e Organização administrativa***

A *Operacionalização, Estrutura e Organização administrativa* (5,10) avaliou a percepção dos atletas acerca da estrutura do Programa, das categorias existentes e se a organização dessa estrutura poderia contribuir para que os atletas compitam em alto rendimento no futuro. Além disso, buscou-se compreender também a percepção dos atletas em relação à funcionalidade administrativa do Programa, bem como à estrutura e ao quantitativo de pessoas que atuam na sua operacionalização. Não obstante, durante a realização dos grupos focais, itens relacionados aos prazos de pagamento também haviam sido inseridos à tal dimensão.

Nos dados obtidos via grupos focais, referentes à dimensão *Operacionalização, Estrutura e Organização administrativa*, a questão relacionada à importância do financiamento ao atleta foi novamente evidenciada. Isso se materializou na predominância da preocupação com o item relacionado aos prazos de pagamento. As falas dos atletas se direcionaram continuamente ao contexto dos prazos, e expressaram a importância do benefício para o planejamento dos treinos e competições no decorrer do ano, em detrimento da preocupação com a organização administrativa do Programa.

Além dos prazos de pagamento, os atletas se mostraram preocupados com a forma como ele é realizado. Nas falas dos atletas, confirmou-se a dependência do financiamento público para o planejamento do ano competitivo. Os atletas explicitaram que sua manutenção no esporte competitivo, e, mais do que isso, a manutenção dos níveis de competitividade é, em parte, possibilitada pelos recursos do Programa. A possível morosidade no pagamento, associada ao fracionamento desse pagamento, poderia impedi-los de planejar sua participação em competições nacionais e internacionais. Isso está associado ao fato de que os valores necessários – considerando as principais despesas com inscrição, transporte, hospedagem e alimentação – tendem a ser equivalentes ao valor total anual do benefício aprovado, e que se espera receber.

A questão acerca do estímulo proporcionado pelo Programa para que os atletas compitam em alto rendimento foi constantemente salientada nos relatos dos grupos

focais. Ainda que os atletas compreendam que a prática do esporte precise ser incorporada prazerosamente à vida, a possibilidade de ganhos financeiros pode ser considerada um estímulo para a inserção e manutenção no esporte competitivo.

Para além do seu papel como um dos fatores facilitadores e condicionantes para obtenção do sucesso na carreira esportiva (DE BOSSCHER *et al.*, 2015; STAMBULOVA; WYLLEMAN, 2014), o rendimento do atleta pode ser considerado um atrativo à inserção e permanência no contexto do esporte competitivo mesmo antes de sua profissionalização. Isso se dá pelo fato de que a carreira esportiva está geralmente associada ao sucesso financeiro. Um contexto que sofre influência direta da mídia (HENRY, 2013). Entretanto, é preciso ponderar que a relação entre a profissionalização esportiva e o sucesso financeiro não é tão clara e parece ser mais distante do que se imagina. Além das reduzidas oportunidades de acesso ao esporte de elite, os valores salariais dos atletas variam amplamente. Além disso, os altos salários acabam sendo reservados para uma elevada minoria de atletas (DE BOSSCHER *et al.*, 2015; MALINA, 2010).

A realidade do esporte brasileiro ratifica a fragilidade desse ‘sonho’ em se tornar um atleta bem sucedido e bem pago. No Brasil, como já destacado, o esporte vem sendo historicamente financiado pelo Estado. Mais do que isso, com exceção de alguns poucos esportes, em que se cita principalmente o futebol, o ‘salário’ dos atletas de elite brasileiros, ainda que considerada toda a limitação dos valores, também passou a ser pago pelo Estado, por meio do Programa Bolsa-Atleta.

De modo geral, os dados principalmente dos grupos focais apontaram a inexistência da preocupação com questões relacionadas à equipe administrativa que operacionaliza o Programa. O posicionamento observado nas falas dos atletas acerca dessa estrutura apontou para uma compreensão, senão ingênua, simplista acerca da estrutura gerencial do Programa. Os dados, sobretudo dos grupos focais, evidenciaram uma preocupação constante com o financiamento, os prazos de pagamento e os valores oferecidos. Parece estar claro que a preocupação dos atletas sobre tal dimensão se assenta puramente na capacidade do Programa ser funcional e eficiente no pagamento do benefício. O cumprimento e o respeito em tais pontos seriam o suficiente para que possíveis transtornos no planejamento dos treinamentos e competições sejam evitados, o que corresponderia à expectativa que os atletas têm sobre o Programa, nesse item.

#### **7.4 – Foco e Direcionamento do benefício**

Os dados identificados relativos à dimensão acima, se aliam aos constatados na dimensão *Foco e Direcionamento do benefício*. Tal dimensão obteve a média de percepção mais baixa (3,93) entre as demais relacionadas ao processo de *Gestão do Programa* (Ver Tabela 2). Os itens de tal dimensão diziam respeito à percepção dos atletas em relação à coerência no volume de recursos investidos nos atletas de base, adequação do número de bolsas direcionadas ao alto rendimento e à suficiência dos valores para que se viabilize a dedicação exclusiva aos treinamentos e competições. Se observada a Tabela 1 e o item referente à percepção sobre a adequação e suficiência dos valores para a dedicação exclusiva ou prioritária aos treinos e competições, essa média se torna expressivamente próxima à discordância dos atletas (2,95).

Ademais, os dados obtidos pelos grupos focais corroboraram com os achados estatísticos, no que diz respeito à fragilidade na percepção dos atletas. Nos grupos focais, a percepção sobre o direcionamento de recursos e bolsas para a elite do esporte brasileiro foi o ponto de maior concordância. A compreensão de coerência nesse ponto, esteve especialmente relacionada à concordância no direcionamento de recursos e bolsas aos atletas da categoria Pódio. Isso porque, em tal categoria (Bolsa Pódio) os critérios estabelecidos são claros e vinculados ao mérito esportivo, e os valores das bolsas se aproximam dos valores considerados, pelos atletas, suficientes para que haja dedicação ao esporte de alto rendimento. Todavia, os atletas entrevistados apontaram que é preciso rever questões relacionadas ao papel do Programa frente às categorias de base, aos atletas que competem a nível nacional e acerca dos valores financeiros pagos à essas categorias.

A percepção dos atletas envolvidos nos grupos focais foi distinta em relação à função do programa frente às categorias relacionadas à formação e à detecção de novos atletas. Num primeiro momento, observou-se a discordância dos grupos quanto ao financiamento à tais categorias. Para um dos grupos, os atletas em idade de formação e especialização esportiva sequer teriam o cuidado na aplicação desses recursos em fins relacionados ao aperfeiçoamento esportivo. A maioria dessas falas esteve associada à compreensão de que esses jovens não possuem maturidade para a aplicação desses recursos. Para eles, mesmo para os atletas que têm suas atividades esportivas acompanhadas pelos pais, não há um aconselhamento sobre o uso e aplicação desses recursos. Uma das falas, em especial, apontou que, por vezes, aqueles atletas que, de

alguma forma, possuem condições familiares para se manterem no esporte competitivo, tendem a utilizar os recursos do PBA para o usufruto desassociado ao desenvolvimento esportivo.

As falas dos atletas em relação à possível não aplicação dos recursos em áreas relacionadas ao desenvolvimento esportivo, pode ser, todavia, passível de indagação. Embora de acordo com o grupo focal, uma periodicidade no acompanhamento, ou uma imposição para que a aplicação dos recursos seja realizada em áreas relacionadas aos treinamentos e às competições fosse necessária, a literatura utilizada sobre as políticas do tipo *Carrot and Stick* contrapõe essa possibilidade. De acordo com BALCH (1980), uma das vantagens desse tipo de ação se assenta na flexibilidade e liberdade de utilização do benefício, para que o beneficiado, munido de condições para a execução da ação, atue com o mínimo de pressão ou ansiedade.

Por outro lado, a discordância no direcionamento de recursos às categorias de base e formação também esteve vinculada à compreensão de que, se o PBA é uma política de fomento e estímulo ao desenvolvimento do alto rendimento esportivo, tais categorias não deveriam ser incluídas em tal política. Para o um dos grupos, as categorias de base, embora importantes por financiarem a esfera gênese de todo o processo de desenvolvimento esportivo, não podem ser consideradas integrantes do alto rendimento.

Há de se destacar que, como abordado anteriormente, a conceituação de ‘esporte de alto rendimento’ precisa ser bem delimitada. Como anteposto, esse conceito está fortemente associado à compreensão de esporte em alto nível de competitividade, permeado pelos aspectos do espetáculo, do show business e que, portanto, é transformado em mercadoria. O esporte de alto rendimento se associa a uma atividade esportiva em nível profissional e que é norteado pela busca do rendimento esportivo máximo (GALATTI, 2017). Ele tem a finalidade de obter resultados provenientes dos mais altos rendimentos esportivos e que isso converge não apenas para a conquista do pódio, mas para a quebra de recordes (COSTA, 2007). Portanto, tanto a teoria, quanto a percepção dos atletas tende a convergir para o mesmo entendimento acerca da incompatibilidade da função do Programa em focalizar parte do benefício em atletas inseridos nas categorias de base e de formação.

De qualquer forma, não se pode refutar a importância do Programa como política que oportuniza o desenvolvimento esportivo dos jovens atletas brasileiros. Esse ponto foi vigorosamente apoiado pelo segundo grupo focal. O apoio esteve associado à crença de que o Programa viabiliza a inserção de jovens atletas no universo do esporte competitivo.



Além disso, para esse grupo, há uma clara compreensão de que, se é a partir das categorias iniciais que se estabelecem condições para a detecção e o desenvolvimento de potenciais futuros talentos do esporte brasileiro, há, na verdade, a necessidade de ampliação no investimento às categorias iniciais.

Uma preocupação significativa do grupo esteve relacionada aos critérios de beneficiamento, principalmente quando referente aos esportes coletivos – em que, devido à coletividade, os atletas não dependem apenas do esforço individual para obter os resultados esportivos. Essa preocupação esteve fundamentada na percepção de que o Programa acaba por beneficiar apenas os três primeiros colocados nas competições indicadas. Para esse grupo, tal condição tende a ser prejudicial, já que talentosos atletas, ao não serem beneficiados, podem correr o risco de abandonar o esporte competitivo. Entretanto, a crítica do grupo evidencia a ausência de informações sobre o regulamento do Programa e suas possibilidades de beneficiamento. Isso porque, de acordo com o texto da Lei 12.395/2011, além dos atletas que alcançaram o pódio, aqueles que tenham sido eleitos entre os 10 melhores nas competições de base, e os 6 melhores nas estudantis poderão igualmente pleitear o benefício (BRASIL, 2011a). Para além disso, o desconhecimento acerca do regulamento e dos critérios de beneficiamento do Programa evidencia a debilidade na divulgação e difusão de informações sobre a política. Assim como abordado no âmbito das ações referentes às políticas do tipo *Carrot and Stick*, tais problemas poderiam ser dirimidos por meio de ações paralelas, como a implementação de estratégias que envolvam a difusão de informação.

De qualquer forma, a preocupação do grupo com a manutenção e expansão do financiamento ao jovem atleta é legítima, e estudos que abordam questões relacionadas ao desenvolvimento esportivo na fase de formação certificam essa preocupação. Embora seja apontado que, nessa fase, motivos como a incompatibilidade do tempo de treinamento com as atividades educacionais, problemas e/ou necessidades de relações interpessoais e questões relacionadas às lesões e ao *Burnout*<sup>11</sup> no esporte tornem os atletas propensos a abandonar o esporte, os aspectos associados às dificuldades financeiras e/ou à falta de patrocínios têm sido amplamente considerados limitadores para a continuidade

---

<sup>11</sup> A síndrome de Burnout é conceituada como uma reação ao estresse, sendo causada tanto por questões emocionais quanto físicas, levando a uma redução na percepção de realização e de prazer nas atividades desenvolvidas (MASLACH; JACKSON, 1981). No âmbito do esporte, estudos indicam que o Burnout é provocado pelo desgaste do atleta em resposta ao estresse crônico. Isso se desencadeia principalmente quando o atleta, embora não demonstre, não mais possui o desejo de continuar inserido no esporte, mas mantém o envolvimento por se sentir forçado ou obrigado a tal, em decorrência de motivos diversos (COAKLEY; WHITE, 1992; RAEDEKE, 1997).

da prática esportiva (COAKLEY, 2002, 2011b; STAMBULOVA; WYLLEMAN, 2014; THOMAS, 2017).

O último item da dimensão *Foco e direcionamento do benefício* esteve diretamente relacionado à percepção do atleta sobre a suficiência dos valores das bolsas para que eles se dediquem aos treinamentos e competições com exclusividade. Como pôde ser observado pela Tabela 2 e asseverado pelos dados das entrevistas, este apresentou-se como um item imperativo de alteração. Os valores vigentes do benefício, excetuando-se a parcela beneficiada pela categoria Bolsa Pódio, instituída em 2012, não apenas não são suficientes para que os atletas custeiem todas as demandas da vida esportiva em alto nível, como não viabiliza ao atleta viver em função do esporte – em outras palavras, dedicar-se com exclusividade ao esporte. Isso é observado, principalmente, nos valores citados pelos atletas como necessários durante os grupos focais<sup>12</sup>.

Os dados das entrevistas apontaram que os atuais valores, sobretudo em relação à categoria Bolsa Nacional, são insuficientes para custear demandas esportivas essenciais, que poderiam incluir a contratação de planos de saúde, de equipe técnica multiprofissional (como técnicos, nutricionistas, psicólogos) e a compra ou aquisição de materiais esportivos e de suplementação alimentar. Como anteriormente apresentado, a categoria Bolsa Nacional, além de ser a categoria com o maior número de beneficiados no Programa (61.89%) (IE, 2019), é a mais presente nos resultados descritivos desse estudo, englobando 76% (1156) dos atletas participantes. Os valores percentuais de cobertura da categoria asseveram sua importância para o contexto esportivo brasileiro, mas suscitam o interesse desse estudo para um debate acerca da sua efetividade, se considerados os valores de beneficiamento.

Alguns estudos desenvolvidos sobre o tema são consistentes em afirmar a importância da renda do atleta para que se viabilize a obtenção do sucesso esportivo (COUTINHO; MESQUITA; FONSECA, 2016; DE BOSSCHER et al., 2015; MALINA, 2010; STAMBULOVA; WYLLEMAN, 2014; TRUYENS; DE BOSSCHER; KNOP, 2013). Esse papel pode ser mais claramente observado quando analisado o estudo realizado por De Bosscher et al (2015), com atletas de elite de 15 diferentes países. Na análise realizada pelos autores, atletas com rendimentos provenientes das atividades

---

<sup>12</sup> Para os atletas, para que seja possível considerar a possibilidade de elevar a dedicação aos treinamentos e competições, visando o alto nível de competitividade, seriam necessários benefícios com valores a partir de R\$ 3.000 (três mil reais) mensais. Os atletas pontuam que, ainda assim, eles necessitariam dividir suas atividades esportivas com outras atividades profissionais.

esportivas com somas inferiores a \$10,000 (dólares) anuais confirmaram a carência financeira e a necessidade de exercer atividades paralelas para que a renda seja complementada. Para os mesmos atletas, essa fragmentação no tempo influencia negativamente na sua dedicação ao esporte.

Se examinados os valores anuais pagos via categoria Bolsa Nacional, o benefício pode ser considerado ainda mais limitado. Atualmente, a categoria Bolsa Nacional paga para cada atleta um terço do valor mínimo (cerca de 2.500 dólares anuais) apontado pelo estudo de De Bosscher et al (2015). Além disso, a categoria que incorpora o maior número de atletas no programa, sequer garantiria aos atletas os valores mínimos necessários para se viver no Brasil. Em 2018, o valor salarial anual necessário para se viver no país, se considerada a inflação e o custo médio de vida, foi \$3.755,25 (DIEESE, 2019). Com base nesse dado, além da possibilidade de o atleta vivenciar dificuldades financeiras, ele sequer poderia consolidar o objetivo proposto pelo programa, obter tranquilidade financeira e disponibilidade de tempo para que se dedique e melhore os níveis competitivos (BRASIL, 2001a).

Os dados dos grupos focais apontaram para a limitação ocasionada pelos valores pagos via categoria Bolsa Nacional. Para os atletas, os atuais valores inviabilizam que o planejamento do ano competitivo envolva eventos com níveis de competitividade superiores e que, por consequência, poderiam possibilitar a progressão entre as categorias de bolsa. Para eles, os valores da bolsa na categoria Nacional, permite competir apenas em eventos de nível nacional. A argumentação dos atletas vai ao encontro dos achados apontados por De Bosscher et al (2015). De acordo com os autores, quanto maior a renda, maior a possibilidade de ‘compra’ de tempo para dedicação à vida esportiva, e maior será o acesso aos serviços que deem suporte ao aperfeiçoamento esportivo desse atleta.

### ***7.5 – Valor Utilitário do Programa***

As fragilidades apontadas pelos atletas nas dimensões de primeira ordem (*Acompanhamento e avaliação do Programa; Regras e critérios de concessão do benefício; Operacionalização, estrutura e organização administrativa e Foco e direcionamento do benefício*) influenciaram na percepção geral dos atletas sobre a dimensão de segunda ordem *Gestão do Programa Bolsa-Atleta* (4,82). Os dados indicaram que a percepção da dimensão *Gestão do Programa Bolsa-Atleta* influencia na

percepção do atleta sobre a função do Programa na melhoria da performance do atleta e, por consequência, do esporte brasileiro. Todavia, a marginalidade na média obtida pela dimensão *Gestão do Programa* não afetou a concordância dos atletas acerca da significativa atuação do Programa em prol do desenvolvimento esportivo do país.

Como observado na Tabela 1, os itens da dimensão *Valor Utilitário do Programa* obtiveram as maiores médias entre todas as dimensões abordadas pelo estudo. A percepção dos atletas em relação ao papel do PBA em estimular a melhoria do esporte no Brasil (item 2, dimensão *Valor Utilitário do Programa*, Tabela 1; média 6,26) foi expressivamente consensual. A dimensão *Valor Utilitário do Programa*, por si só, obteve a maior média entre as dimensões abordadas (6,0) (Tabela 3). Por meio desta dimensão, buscou-se medir a percepção do atleta sobre o benefício funcional e cognitivo obtidos com sua participação no Programa, e de que forma esse benefício se estende à melhoria do desempenho esportivo do país.

A expressividade na média obtida na dimensão em questão está diretamente vinculada à importância do financiamento ao atleta, como um dos indicadores que facilitam o desenvolvimento esportivo do país. Como apontado por De Bosscher (2015), o financiamento ao atleta é um dos pilares que possibilitam o alcance do sucesso esportivo de uma nação. O provimento de condições financeiras aos esportistas, associado ao atendimento de outras demandas – também chamadas pela autora de pilares – possibilitam não apenas o desenvolvimento do potencial esportivo do atleta, como viabilizam o desenvolvimento esportivo do país.

A média obtida na dimensão *Valor Utilitário do Programa* aponta a seriedade que o tema suporte financeiro tem para o atleta brasileiro. Embora já compreendido que diversos outros fatores influenciam diretamente na conquista do resultado esportivo (DE BOSSCHER *et al.*, 2006), desde antes da implementação do Programa, a ausência de patrocínios ao atleta brasileiro sempre foi tratado como um dos principais pontos imperativos de resolução. De acordo com o estudo realizado por Rodrigues (2016), para uma parte significativa de atletas e gestores esportivos, a necessidade de intervenção, por meio de políticas que possibilitassem a manutenção dos atletas no universo competitivo e impulsionassem os resultados, era vital. Embora no processo político, diversas motivações justifiquem a inserção de (distintas e diversas) propostas de solução, a necessidade de condicionar a manutenção dos atletas no esporte, bem como de estabelecer mecanismos que estimulassem a melhoria dos resultados, legitimou a proposição de uma

política *Carrot and Stick*, que levou a elaboração e implementação do Programa Bolsa-Atleta.

Ainda de acordo com Rodrigues (2016), a extensa coalizão de forças, organizada por representantes do universo esportivo e inseridos, inclusive, no contexto político nacional, foi essencial para que a proposta de financiamento ao atleta alcançasse a arena de decisão política e pudesse ser, de fato, implementada. Em outras palavras, os atletas foram agentes determinantes no embate, na promoção e na defesa da proposta durante todo o processo de decisão. A teoria política ratifica tal comportamento, não apenas no que diz respeito à formação de coalizões que viabilizem a implementação, como também na atuação em defesa da política já implementada. Defender a política e seus possíveis benefícios, ainda que sua efetividade não seja totalmente mensurada, é uma importante função para os envolvidos e interessados na ação (SABATIER, 2007).

Essa defesa foi observada, via escala de percepção, na unanimidade da concordância com o Programa, enquanto política que atua para o desenvolvimento esportivo do atleta e do país. Ainda que até o momento não haja instrumentos que tenham avaliado os resultados proporcionados pelo Programa, os atletas se manifestaram concordantes com o parecer de que o PBA ajuda a melhorar o esporte no Brasil. O item *eu acredito que o PBA ajuda a melhorar o esporte no Brasil* (6,26), inserido na dimensão *Valor Utilitário do Programa*, testificou tal percepção.

Os dados do presente estudo, em relação à média obtida na dimensão em questão, apenas ratificam a vulnerabilidade vivida pelos atletas antes da implementação do Programa. As oportunidades proporcionadas pelo Bolsa-Atleta, que envolve, dentre outras coisas, a redução o abandono no esporte, a possibilidade de adquirir materiais esportivos que potencializem seus níveis técnicos, e em viabilizar a participação em competições, alimentaria a crença do atleta no potencial profícuo de tal política. Isso tende, por consequência, a influenciar na percepção dos atletas sobre o potencial do PBA em viabilizar o desenvolvimento do esporte no país.

É preciso recordar que, como destacado por De Bosscher *et al* (2006), o sucesso de um atleta, de uma equipe, da delegação ou do país depende da capacidade de desempenho do sistema esportivo desse país. Mais do que isso, o alcance do resultado está condicionado à eficácia no uso de todos os recursos que beneficiem ou potencializem o desenvolvimento do esporte de elite. Isso envolve o suporte à carreira do atleta, por meio do uso e da aplicação de recursos financeiros.

## 7.6 – *Percepção de Welfare State*

A percepção dos atletas sobre a dimensão *Welfare State* se assemelha aos apontamentos sobre a anterior. Embora a média da dimensão tenha sido marginal (4,6), os dados sustentam a teoria de que o atual modelo organizacional e suas características gerenciais influenciam na percepção do atleta acerca do Programa enquanto política de *Welfare State*.

Embora seis itens tenham composto a dimensão em questão, dois deles, devidos às médias obtidas nas respostas, são passíveis de uma observação pormenorizada: a) *O PBA permitiu melhorar minha renda mensal* (5,61); b) *Eu acredito que o PBA melhorou a minha qualidade de vida* (5,02). Associado aos dados dos grupos focais e ao item da dimensão de primeira ordem *Foco e direcionamento do benefício*, que abordou a percepção acerca da suficiência dos valores para que o atleta se dedique exclusivamente ou prioritariamente aos treinos e competições, o primeiro item certificou a teoria estabelecida por esse estudo, em relação à atuação do Programa na renda dos atletas brasileiros. Ficou evidente que, devido aos valores oferecidos pela política, tal financiamento não se materializa como renda primária dos atletas. Ela é sequer suficiente para que uma dedicação exclusiva ao esporte seja oportunizada. Não obstante, ela tem papel fundamental na complementação de renda dos atletas, dirimindo os impedimentos da permanência e do prosseguimento no esporte competitivo.

Nesse contexto, tal suplementação de renda tende a viabilizar que alguns elementos múltiplos e paralelos fundamentais para o desenvolvimento do potencial esportivo do atleta, como apontado por Den Butter e Van Der Tak (1995), sejam angariados. Ademais, o consentimento sobre a compreensão de que o Programa possibilita a melhoria da qualidade de vida – segundo item da dimensão – corrobora com o entendimento de que o desenvolvimento esportivo está correlato à necessidade de assegurar ao atleta o acesso e o êxito em múltiplos e distintos domínios aplicáveis para além da esfera esportiva (STAMBULOVA; WYLLEMAN, 2014).

Estudos da área de psicologia do esporte e que abordam assuntos relacionados à percepção de bem-estar dos atletas, apontam que a positividade em tal percepção, que está diretamente associada uma variedade de atividades externas complexas, tem relação direta com a capacidade de desenvolvimento esportivo (RYFF; KEYES, 1995). Essas

atividades envolvem o aproveitamento de oportunidades que podem subsidiar o enfrentamento de contextos relacionados às necessidades de vida, aos valores e ambições pessoais. Entre esses contextos, situa-se a importância das condições financeiras do atleta. De acordo com o estudo realizado por Lundqvist e Sandin (2014), a capacidade de o atleta estruturar sua vida para ter finanças pessoais suficientes que lhe viabilizem lidar com questões cotidianas são fundamentais para uma percepção positiva do seu bem-estar.

Parcela desses contextos suplementares foi abordada pelo instrumento aplicado junto aos atletas. Entre esses elementos, envolveu-se a percepção sobre a influência do Programa na melhoria ou ampliação do acesso à educação, moradia, saúde e lazer. Como já mencionado, embora as médias tenham sido marginais, eles validam não apenas estatisticamente, como teoricamente, a compreensão de um impacto dessas áreas na percepção do Programa enquanto política de *Welfare* e sua consequência no desenvolvimento esportivo.

É possível inferir, todavia, que a estrutura de *Gestão do Programa* está diretamente correlata à majoração das médias de percepção, à influência que o Programa tem sobre o bem-estar dos atletas e à interferência dele no processo de desenvolvimento esportivo. Os dados obtidos, tanto pela observação e análise do terceiro item da dimensão *Foco e direcionamento do benefício*, na Tabela 1 (2,95), quanto pela análise das falas nos grupos focais, indicam que o principal fator de influência são os valores pagos pelos benefícios.

Convém destacar, contudo, que a modéstia e insuficiência desses valores também poderiam ser considerados decorrentes de falhas no denominado *ciclo da política pública*. Incluem-se, nesse ciclo, os processos de avaliação e modificação, que, teórica e essencialmente, deveriam ser aplicados de modo a atualizar a política a partir de demandas e imprescindibilidades observadas ao longo do seu percurso de ação (CAIRNEY, 2012). No caso do Programa Bolsa-Atleta, isso se elucida ao observarmos os valores pagos pelas bolsas no ano inicial de sua implementação. Em 2004, ano de sua aprovação, a categoria Bolsa Nacional possuía o valor de R\$ 750,00 (BRASIL, 2004). No ano em questão, o salário mínimo nacional era de R\$ 260,00 (DIEESE, 2019). Isso posto, uma bolsa, para atletas que competiam a nível nacional, correspondia a aproximadamente 3 salários mínimos.

Ao retomarmos a discussão acerca dos reduzidos valores pagos pelas bolsas no Programa, o debate sobre os benefícios distribuídos pelas políticas de *Welfare State* também ressurge. Como apontado pela literatura sobre a teoria (BRIGGS, 1961; DRAIBE, 1993; ESPING-ANDERSEN, 1990; MARSHALL, 1950), as políticas de

*Welfare State*, ao possuírem uma estreita relação com a garantia da cidadania e dos direitos sociais, se traduzem nos esforços do Estado com o objetivo de garantir condições sociais mínimas. Essas condições envolvem, dentre outras coisas, a oferta e o acesso à serviços básicos que, no decorrer do percurso histórico e político de desenvolvimento de uma nação, adquiriram o status de bens públicos (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1989).

Como também já citado, o esporte passa por um processo histórico de apropriação social que o imputa a prerrogativa de bem público. Esse processo envolveu possíveis benefícios por ele proporcionados, dentro e fora do contexto da performance física. No que concerne ao domínio do esporte de elite, esses benefícios estariam associados à melhoria da imagem do país no cenário internacional, influenciando na atratividade comercial e turística. Estaria também relacionada à crença de um possível impulsionamento na participação popular no esporte e lazer. Se considerados, todavia, apenas os proventos sociais proporcionados pelo esporte comunitário, estes estariam ancorados nos benefícios culturais, educacionais e de saúde proporcionados pelas atividades esportivas.

Se considerada a análise da bibliografia situada no bojo da ciência política sobre o Welfare, relacionando-a com os dados e a análise documento acerca do Programa, algumas similitudes podem ser identificadas. Entre elas, está o fato de que, desde que as primeiras formas de provimento de bem-estar (políticas de *Welfare*) se instauraram, o provimento financeiro direto ao cidadão foi o mais comum (BRIGGS, 1961). Além disso, se observado o modelo de *Welfare State* 'social democrata', outra similaridade se identifica. Nesse modelo, a todos os indivíduos, independentemente de suas classes sociais, são incorporados a um mesmo sistema de seguros. Ainda assim, existem critérios para a sua inserção, bem como critérios que determinam a progressividade do benefício de acordo como mérito do indivíduo. Logo, critérios que determinam a participação e a categoria do benefício. Além disso, como no modelo, o Programa cria uma obrigação de pagar a todos que se enquadram e respondem aos critérios, logo, cria-se uma rede de dependência do Estado.

Se dado prosseguimento a esse breve ensaio comparativo entre o Programa e as políticas de *Welfare*, outras ponderações seriam passíveis de cotejo. Assim como a política previdenciária e a de ensino superior, o Programa se estabelece como uma política seletiva, não universal, e que possui um método de seleção com fundamentos meritocráticos. Só estão aptos a participar, aqueles que, por mérito, responderam aos critérios. Se considerado seu modelo de financiamento, o Programa Bolsa-Atleta, além



de ser estabelecido via legislação federal (Lei nº 10.891/2004), tem os seus recursos assegurados via lei orçamentária. Seu financiamento é proveniente de um financiamento público direto e governamental, oriundo de fontes diversas que incluem impostos, taxas e/ou contribuições sociais.

Assim como ocorre com a previdência social – em que todo o processo de beneficiamento fica sob a responsabilidade de um único órgão, o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) – o Programa Bolsa-Atleta também possui uma estrutura organizacional com um princípio administrativo centralizado. A execução da política fica a cargo do Ministério da Cidadania, por meio da Secretaria Nacional de Esportes de Alto Rendimento (SNEAR), que desenvolve o processo seletivo, avalia e autoriza os processos de pagamento de benefício. Não existem outras entidades ou instituição em nenhuma outra esfera governamental – estadual ou municipal – atuando no processo. Embora o Programa necessite de uma participação ativa das entidades de administração do esporte indicando e confirmando os atletas aptos ao benefício, todos os processos são desempenhados pela SNEAR, sem qualquer intermediário.

As características do Programa se assemelham, portanto, a de outras políticas de *Welfare State* estabelecidas no país, ao longo da conquista legal dos direitos sociais. Embora não seja possível por meio apenas da análise da respectiva política inferir a existência de uma estrutura política direcionada para políticas de *Welfare* no esporte. Sequer é possível, ou pretende-se nesse estudo, conferir mérito à tal política. De todo modo, ao observar as características assumidas pelo Programa ao longo de sua execução, sugere-se uma possível aproximação entre o Bolsa-Atleta e uma política de *Welfare State*.

Se por um lado, os dados acerca da percepção dos atletas não demonstram uma orientação unilateral expressiva para concordância ou discordância sobre a aquisição ou ampliação de acesso à educação, moradia, saúde ou lazer causada diretamente pelo Programa, por outro, se observa uma interferência no aumento da renda e na melhoria da qualidade de vida. Se observados os apontamentos da literatura de que a implementação de políticas para o esporte tem sido justificada pela sua capacidade de ‘mediar’ a aquisição de benefícios em diversas áreas da sociedade (HEINEMANN, 2005), a análise dos dados sobre a dimensão *Welfare State* parece atestar tal alegação, ainda que em uma escala reduzida e não totalmente elucidada.

### 7.7 – Para além das categorias abordadas

A partir da observação e análise dos dados obtidos, tanto no método qualitativo, quanto no quantitativo, algumas razões para a relação e o impacto que a dimensão *Gestão do Programa* tem sobre as demais puderam ser estabelecidas. Em relação à influência de tal dimensão sobre a percepção do atleta no papel que o Programa tem para o seu desenvolvimento esportivo e do país (*Valor Utilitário do Programa*), isso se estabelece na compreensão da importância que o financiamento tem para a vida desses atletas. Mais do que isso, essa relação se estabelece ao compreender os obstáculos vivenciados pelos atletas, ao longo do tempo, sobretudo em relação à insuficiência e/ou inexistência de patrocínios, que impediam a manutenção destes no universo do esporte competitivo (CORREIA, 2016; GUIMARÃES, 2009).

No que diz respeito à conexão da dimensão *Gestão do Programa* com a percepção de estabelecimento de uma política de *Welfare State*, essa relação se constituiria devido à complementação de renda assegurada pelo benefício estatal. Ao propiciar condições mínimas para que os atletas invistam na carreira esportiva, essa complementação passou a permitir que eles se mantivessem no universo do esporte competitivo, atuassem em uma área marcada pela fragilidade do mercado, possibilitando, àqueles que escolheram o esporte como área de atuação, a redução em áreas da vida afetadas pela privação financeira.

Há de se recordar que uma das justificativas para a aceitação da proposta do Programa junto a arena política (leia-se, na Câmara dos Deputados) foi a compreensão da carência financeira dos atletas brasileiros, tanto na questão financeira, quanto em relação ao seu reconhecimento no país. Mais do que isso, de acordo com o parecer da relatora responsável pela então Comissão de Educação, Cultura e Desporto (de 02 de abril de 2003), que analisava o mérito da proposta, além da não participação em competições em função da falta de apoio público e privado, os atletas brasileiros acabavam não recebendo o reconhecimento que atletas de elite de outros países recebem. A relatora evidenciou a importância do atleta e do esporte para o contexto nacional, do patriotismo, e justificou o mérito do Programa à necessidade de se legitimar esses ‘héreis nacionais’ (BRASIL, 2003a).

No parecer da relatora, questões como a possibilidade de ampliação da base da pirâmide esportiva, ampliação ou estímulo à prática de esportes e possibilidade de

redução dos gastos públicos com saúde e em programas de combate às drogas e à violência são citadas como benefícios que a aprovação do Programa poderia suscitar. Não coincidentemente, as justificativas incorporadas ao Programa Bolsa-Atleta se enquadram, em sua totalidade, às prerrogativas utilizadas, ao redor do mundo, para que se estabeleçam políticas esportivas.

Como apontado por Hoye, Nicholson e Houlihan (2010), a implementação de políticas para o esporte de elite tem sido justificada pelos possíveis benefícios proporcionados aos indivíduos, famílias, comunidades e/ou regiões. Embora esses benefícios não tenham sido claramente explicados e testados, os governos e tais políticas atribuem ao esporte um potencial infinito. Entre as justificativas citam-se amplos benefícios associados ao investimento e ao estímulo à participação dos indivíduos no esporte. Para os autores, as razões para tal intervenção estão associadas à capacidade de o esporte de aumentar a aptidão e as capacidades físicas e que, por consequência, melhorariam os aspectos de saúde dos participantes, ou simplesmente aumentariam os níveis de participação de pessoas em clubes esportivos, expandindo as possibilidades de detecção e formação de atletas de elite. Todavia, em todos os casos, não há evidências que comprovem os benefícios incumbidos ao esporte.

Convém destacar que todos esses benefícios citados figuram também o rol das prerrogativas para que políticas esportivas sejam implementadas e reputadas como políticas de *Welfare* no esporte. Como apresentado por Heinemann (2005), no esporte, a concepção de *Welfare State* surge, principalmente, pela virtuosidade relacionada à possibilidade de promoção e manutenção da saúde. No contexto do esporte de alto rendimento, as justificativas para a implementação de políticas e do massivo direcionamento de recursos públicos estariam associadas à crença de que tal investimento encorajaria a promoção do esporte de massa (GRIX; CARMICHAEL, 2012). Em outras palavras, quanto maior o número de pessoas influenciadas pelo espetáculo, maior o estímulo para que tais pessoas se insiram em atividades esportivas de lazer e recreação, gerando, por consequência, benefícios amplificados em um contexto social igualmente amplo.

A implementação do Programa Bolsa-Atleta foi justificada com base em alguns desses argumentos, já que o desenvolvimento do atleta poderia resultar no desenvolvimento do esporte no Brasil. Todavia, os dados desse estudo apontaram para a existência de debilidades que poderiam reduzir o potencial de ação do Programa e, por consequência, as possibilidades de desenvolvimento esportivo. Entre tais consequências,

cita-se especialmente a incapacidade do Programa de viabilizar tranquilidade financeira para que, com disponibilidade de tempo, os atletas se dediquem aos treinamentos e competições. Além disso, é preciso destacar que, embora tal objetivo tenha sido identificado nas redações das propostas ainda em fase de tramitações legislativas, nada consta no texto da lei devidamente promulgada (Lei 10.891/2004). Assim, nos parece pertinente inferir que, embora em execução há 14 anos, o Programa não definiu, com clareza, os objetivos e o que se espera alcançar por meio da política de financiamento.

Não bastasse a inexistência de um objetivo claro e delimitado, outras fragilidades, sobretudo em relação ao processo de *Gestão do Programa*, poderiam afetar os resultados da política. Sobre esse ponto, cita-se a atual atuação do Programa em financiar, além dos atletas de alto rendimento, os atletas ainda em fase de formação e especialização esportiva. Todavia, esse ponto está vinculado à inexistência de um sistema esportivo que viabilize a comunicação, a articulação e o delineamento das funções do Estado para o esporte, de uma maneira geral. Essa imprecisão acaba por imputar ao Programa funções outras que não o atendimento exclusivo ao atleta de alto rendimento.

De todo modo, na ausência de um sistema esportivo articulado que determine as ações a serem desenvolvidas e seus executores responsáveis, somado a indefinição de objetivos e foco da única política de financiamento ao atleta, atenua-se a ambiguidade de ação do Programa Bolsa-Atleta, justificando a incorporação das categorias de base e formação esportiva à política. Ademais, garantir o financiamento à tais categorias poderia ser alegado pela necessidade de se estabelecer mecanismos que assegurem a formação, a especialização e a transição da carreira dos atletas para o esporte de elite. Sem esses atletas e sem mecanismos que facilitem sua transição para os mais altos níveis de competitividade, não haveria esporte de elite.

Todo esse contexto ratifica a relevância do Bolsa-Atleta para o desenvolvimento do esporte brasileiro. Não apenas pela sua capacidade de dirimir a evasão do esporte competitivo, como pelo seu potencial em subsidiar o processo de formação e desenvolvimento esportivo. Isso se materializa, sobretudo, pela compreensão de que a restrição do acesso ao esporte de elite se estabelece desde as fases iniciais do desenvolvimento esportivo. Os clubes são os principais mediadores e facilitadores de estruturas necessárias para o desenvolvimento esportivo. O acesso à eles é limitado a uma minoria proveniente de famílias financeiramente privilegiadas (PERES; LOVISOLO, 2006). Logo, o subsídio proporcionado pelo Programa minora os efeitos àqueles em situações financeiras mais delicadas.

A realidade socioeconômica a qual a maior parcela da população brasileira está inserida<sup>13</sup>, e que tende a influenciar no acesso ao universo esportivo, contrapõe as inferências observadas em um dos grupos focais, sobre a contrariedade de investimentos nas categorias de formação, sob a alegação de não aplicação dos recursos financeiros em áreas especificamente relacionadas ao esporte. Essa contraposição é ratificada inclusive pela literatura que aborda o processo de transição e formação esportiva.

Para Stambulova e Wylleman (2014), durante o processo de desenvolvimento do atleta, existem distintos procedimentos de transições e intervenções necessárias para o desenvolvimento do atleta. Esses procedimentos devem viabilizar que o atleta desenvolva habilidades aplicáveis tanto nos esportes quanto em outras esferas da vida. Entre eles, existem as estratégias que auxiliam no desenvolvimento de habilidades para a vida, na gestão do estilo de vida, na adaptação cultural e na compreensão dos meios pelos quais os atletas aprenderão a lidar com crises. Existem ainda as estratégias de planejamento e intervenção de carreira, por onde perpassam a formulação e execução de planos de treinamento e competições.

Ao observar essas estratégias, é possível inferir que o problema apontado pelos atletas durante o grupo focal não reside, propriamente, na ausência de mecanismos de acompanhamento ou de imposição de aplicação de recursos no desenvolvimento esportivo. A fragilidade do processo parece estar na inexistência de uma educação para a gestão financeira, sobretudo em relação ao modo como os recursos provenientes do Programa Bolsa-Atleta poderiam ser aplicados. Em outras palavras, o problema se assenta na debilidade da gestão da carreira desses jovens atletas.

É preciso destacar, contudo, que, como apontado por Stambulova *et al* (2009), as investigações acerca dos processos de transição da carreira do atleta enfatizam, de maneira geral, a importância de uma abordagem holística, no processo de desenvolvimento da carreira de um jovem atleta. Isto é, ele precisa ser tratado como uma pessoa que, embora pratique esportes, também realiza outras atividades na vida, sendo fundamental um equilíbrio entre as demandas no esporte e fora do esporte. Essas outras atividades precisam ser valorizadas, assistidas, possibilitadas e facilitadas.

O acompanhamento da transição do adolescente para o esporte adulto emerge como um fator crucial para os atletas que desejam alcançar os mais altos níveis de

---

<sup>13</sup> De acordo com os dados apresentados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE (2019), cerca de 60% dos trabalhadores brasileiros possuem renda média mensal de aproximadamente um salário mínimo (R\$ 954,00).

competitividade no esporte. Essa transição não se refere apenas a um contexto esportivo, e exige um planejamento de carreira que, ao equilibrar o estilo de vida, assegure ao atleta o gerenciamento do estresse, do tempo, da saúde (física e emocional) e do bem-estar. É necessário ainda que o atleta seja acompanhado e ensinado acerca do planejamento da aposentadoria, do desligamento voluntário e da importância de uma preparação social e profissional para a vida após a carreira esportiva. Stambulova *et al* (2009) ratifica que essa preparação requer a participação tanto pela família quanto da equipe esportiva responsável pelo atleta. Em todo esse processo, o suporte financeiro é essencial.

Se considerada, portanto, a relevância da integralização da formação dos jovens atletas, e que, em todo esse processo, o suporte financeiro é fundamental para que a segurança em algumas áreas seja garantida, a aplicação de recursos na vida esportiva também se torna abrangente e integral. Isso posto, sobretudo em relação aos atletas ainda em fase de formação e especialização esportiva, a aplicação dos recursos financeiros provenientes do Programa Bolsa-Atleta deve perpassar, de modo amplo, pelas mais distintas áreas da vida do atleta. Não se ausentaria, portanto, do Programa, a missão de viabilizar, por meio de subsídio financeiro, o acesso aos serviços responsáveis pela formação humana e social que afetam a formação profissional do atleta. Não se ausenta, em outras palavras, a função de se caracterizar como uma política de *Welfare State*.

Se, por sua vez, considerado o contexto do esporte de elite, do atleta apto a competir no mais alto nível de competitividade, os reduzidos valores pagos pelas categorias de bolsas poderiam refletir na efetividade da política enquanto facilitadora da melhoria dos resultados esportivos. Isso se dá devido ao fato de que o papel do financiamento ao atleta é extremamente amplo e sua necessidade de aplicação abrange todo o processo de formação esportiva, como já apontado. Além da aquisição de materiais esportivos, esse financiamento está relacionado ao subsídio de diversos serviços. Incluem-se a esses, o acesso aos meios de transportes e a possibilidade de deslocamento dos atletas, bem como uma ampla gama de suporte técnico necessário para melhorar o desempenho esportivo, como técnicos, médicos, fisioterapeutas e psicólogos (MALINA, 2010; STAMBULOVA; WYLLEMAN, 2014). No contexto brasileiro, em que poucos atletas têm acesso às estruturas dos clubes, e poucos clubes oferecem suporte profissional, o principal mediador do acesso à tais serviços, em ampla escala, é, indubitavelmente, o Estado. Logo, o Bolsa-Atleta se estabeleceria com um dos instrumentos desse processo de facilitação.

Para os atletas, parece estar evidente o papel do Estado frente ao esporte, e que se isso se estabeleceu em razão da incapacidade de a iniciativa privada absorver as demandas e solucionar tal cenário via patrocínios. Em um dos grupos focais, os entrevistados chegaram a discutir o papel que o Estado tem desempenhado sobre a população brasileira, em especial em relação ao esporte. Para o grupo em questão, o comportamento desenvolvido pelo Estado, ao longo dos anos, em intervir em diversas áreas da sociedade, moldou a atual característica de atuação governamental, e isso se reflete inclusive no esporte. De fato, o Estado se tornou o principal financiador do esporte brasileiro. Não bastasse os repasses aos comitês olímpico, paralímpico e de clubes, provenientes da Lei Agnelo Piva, os atletas brasileiros são em sua vasta maioria financiados pelo Programa Bolsa-Atleta.

O ponto abordado pelos atletas ratificaria não apenas a compreensão da importância do esporte para a sociedade, enquanto bem social, como também confirmaria a teoria de que o Bolsa-Atleta se caracteriza como uma política *Carrot and Stick*, e surge como uma alternativa para a insuficiência da participação do mercado no financiamento às manifestações esportivas. Os atletas reiteraram que, se o Brasil possuísse uma característica histórica como sendo um Estado menos interventor, a necessidade de uma política de intervenção, como o Bolsa-Atleta, seria possivelmente menor. Para além disso, a compreensão dos atletas ratifica também o papel assumido pelo esporte como um bem meritório. Isso porque, ao considerar a relevância e o mérito que o esporte – nesse caso, do esporte de elite – passa a apresentar para a sociedade, se a iniciativa privada não é capaz de absorver e dirimir as demandas por financiamento, o Estado o faz.

Mais do que isso, não é possível desconsiderar que a característica histórica assumida pelo Estado em ser o principal provedor do esporte (CAMARGO; MEZZADRI, 2018), possa ter moldado o atual *modus operandi* do esporte brasileiro, reforçando a baixa adesão da iniciativa privada no contexto do financiamento. Como abordado conceitualmente no capítulo 5 desse estudo, ao passo em que o Estado passa a desenvolver ações que poderiam ser assumidas pela iniciativa privada, um dos possíveis efeitos passivos de incidência é a redução nos comportamentos altruístas dos indivíduos ou do mercado (BALCH, 1980).

Esse comportamento parece ter se refletido inclusive nos moldes de organização do esporte e oferta do esporte nos clubes brasileiros. Além das reduzidas oportunidades de potenciais atletas se inserirem no esporte competitivo – que por vezes leva ao abandono do esporte competitivo – o acesso à clubes esportivos que facilitam esse ingresso é

igualmente reduzido a uma fração da sociedade detentora de recursos financeiros que lhes proporcione tal acesso. Não bastasse a limitação no acesso, apenas uma parcela minoritária dos clubes brasileiros possui condições de subsidiar estrutural e financeiramente os atletas brasileiros neles inseridos.

Essa realidade acaba por permitir que o atleta desenvolva uma percepção de modelo de como o esporte poderia ser estruturado no Brasil. Obviamente, que por compreender a fragilidade no processo de apropriação por parte da iniciativa privada, tal percepção acaba por direcionar a responsabilidade da oferta, do acesso e da manutenção no esporte ao Estado e seus entes federativos – governos federal, estadual e municipal. Essa não é, todavia, uma discussão limitada à percepção dos atletas. Como mencionado ao longo desse estudo, Godoy (2013) discute a pertinência e necessidade em se estabelecer um sistema nacional de esportes que, de maneira integrada, coordenada e articulada, possibilitasse a garantia e a oferta de esporte à toda população. A discussão acerca da necessidade de se repensar a estrutura organizativa do esporte brasileiro reside no fato de que, como apontado por Mezzadri *et al* (2015), a atual estrutura política brasileira se concentra mais na regulação das instituições responsáveis pelos esportes, do que na execução ou na entrega de políticas públicas eficientes.

Tal debilidade organizacional reflete nos moldes de atuação do Programa e, por consequência, na percepção dos atletas acerca do seu processo de gestão. O arranjo nas funções e responsabilidades sobre cada etapa de desenvolvimento esportivo, distribuída entre cada ente federativo, poderia igualmente refletir na responsabilidade de distribuição das categorias de bolsas entre cada um desses entes. Logo, ao Governo Federal poderia ser incumbido a responsabilidade de financiar exclusivamente os atletas no mais alto nível de competitividade.

A legitimidade nas discussões relacionadas ao modelo de organização de esporte no Brasil é assegurada pela influência que tal estrutura pode provocar na percepção dos atletas acerca do valor utilitário do Bolsa-Atleta, e na sua efetividade para o desenvolvimento do esporte no Brasil. Embora os atletas considerem o Programa essencial para o desenvolvimento esportivo, durante o grupo focal eles julgaram necessário uma reflexão sobre as funções propostas *versus* os resultados obtidos.

Como apontado, na inexistência de um objetivo claro e bem delimitado, não é possível que haja a mensuração e/ou avaliação dos resultados obtidos pelo Programa. Logo, é possível inferir que a percepção positiva e concordante dos atletas sobre a importância do Programa para o desenvolvimento do esporte brasileiro estaria assentada



nas possibilidades viabilizadas pela política de financiamento. Ainda que permeado por fragilidades na execução, o financiamento propiciado pelo Programa possibilitou uma nova perspectiva para parte daqueles já inseridos no esporte e que vivenciavam dificuldade financeiras para se manter competindo e treinando.

Se no contexto atual, de acordo com os dados dos grupos focais desse estudo, o desafio do atleta brasileiro é treinar tendo que dividir o planejamento diário entre as atividades esportivas e outra (ou outras) atividade(s) profissional(is), no contexto pregresso o desafio era se inserir e se manter no contexto do esporte competitivo. A ausência de patrocínios, sobretudo aos atletas de modalidades individuais, compelia o atleta a abandonar o esporte para trabalhar e suplementar a renda familiar (RODRIGUES, 2016). No contexto brasileiro, os dados evidenciam a relevância do financiamento para o desenvolvimento dos atletas.

Para Den Butter e Van Der Tak (1995) não é possível refutar a teoria de que a renda do atleta seja o principal fator determinante do desempenho no esporte. A renda do atleta está associada à possibilidade de *compra* de tempo para dedicação à vida esportiva e a *compra* de serviços que darão suporte ao seu aperfeiçoamento esportivo (DE BOSSCHER *et al.*, 2015). O aumento da disponibilidade de tempo se alia a necessidade de dedicação aos treinamentos e competições. É preciso destacar que, como apontado por Simon e Chase (1973), a obtenção de altos níveis de performance está associada a prática esportiva intensiva, por um período de tempo não inferior do que 10 anos de dedicação. Ericsson (1996) infere ainda que a mera quantidade de tempo de treinamento e dedicação não pode ser considerado, isoladamente, um preditor satisfatório para o aumento do nível de desempenho do indivíduo. Além do tempo de dedicação, questões como a idade de inserção no esporte, a predisposição genética e a qualidade dos equipamentos e dos treinamentos tendem a influenciar no desenvolvimento do potencial dos atletas.

Para Ericsson, Krampe e Tesch-Römer (1993), a obtenção de altos níveis de performance é inerente ao processo de aprendizado das tarefas demandadas pela atividade esportiva, à ‘prática deliberada’ dessas atividades. A eficácia desse aprendizado se estabelece na atuação conjunta de diversos fatores, que, além do tempo não inferior a 10 anos de prática, incluem a clareza na deliberação das tarefas, a aplicação de níveis de dificuldade apropriados, o fornecimento de *feedbacks* informativos e extensas oportunidades para repetição e correção dos erros.

Não obstante, se o objetivo é o alcance de altos níveis de performance, essa ‘prática deliberada’ requer disposição de recursos financeiros que viabilizem o acesso aos

profissionais apropriados, à materiais e instalações de treinamento, bem como à participação em competições. Esse último ponto, se estabelece como demanda fundamental para o desenvolvimento esportivo do atleta. A prática deliberada, por si só, não é inerentemente motivadora. É importante que a recompensa, financeira ou social, seja garantida, de modo a majorar os níveis de motivação. Similarmente, a avaliação da obtenção de resultados só se estabelece por meio de referências comparativas. O grupo de referência para tal comparação é formada por outros indivíduos, ou grupos, igualmente treinados e aptos a competir. Ao passo em que os níveis de desempenho se elevam, eleva-se também os critérios de avaliação. Logo, eleva-se os níveis das competições a serem disputadas.

Não menos importante, a renda do atleta está diretamente vinculada à obtenção ou ao acesso de múltiplos serviços e condições que são fundamentais para que o indivíduo desenvolva esse potencial esportivo. Para Den Butter e Van Der Tak (1995), embora não seja possível reduzir o sucesso esportivo como determinado pela renda, ela é fundamental para que elementos como a alimentação, a saúde e a educação, sejam assegurados. Tais elementos, associados a diversos outros, estão essencialmente relacionados ao sucesso esportivo. A qualidade na alimentação do atleta está diretamente vinculada à manutenção da saúde, que, por sua vez, é um dos principais facilitadores do aumento do potencial físico e, portanto, esportivo. A educação, no que lhe concerne, tem sua importância assentada no fato de que a maioria dos esportes exige habilidades técnicas e/ou auxiliares que, de maneira geral, são obtidos por meio das estruturas educacionais (DEN BUTTER; VAN DER TAK, 1995).

O ponto chave desse raciocínio está, todavia, na compreensão de que esses elementos estão altamente correlatos à renda do indivíduo, e que, agregados ou individualmente, são elementos específicos do bem-estar humano. Den Butter e Van Der Tak (1995) asseguram que o nível de bem-estar é um dos principais determinantes do desempenho relativo das nações nos Jogos Olímpicos. Não apenas isso, o estudo realizado pelos autores, além de apontar a direta relação da renda do indivíduo como facilitador da obtenção do bem-estar, confirmou que nenhum outro indicador multidimensional de bem-estar supera a renda, como fator determinante do sucesso esportivo.

Indubitavelmente, a relevância do sucesso esportivo foi determinante para que o Programa Bolsa-Atleta fosse implementado. A busca de melhores resultados esportivos, bem como a importância da valorização do atleta brasileiro balizaram as justificativas políticas. Todavia, os argumentos utilizados foram além destes. Como no contexto

internacional, a possível obtenção de benefícios sociais por meio do desenvolvimento de políticas para o esporte de elite foi pautada. Assim, a implementação de uma política de financiamento ao esporte viabilizaria a ampliação da prática esportiva e, como resultado, a oferta de entretenimento seria expandida e os gastos em saúde e em programas de combate às drogas e à violência seriam reduzidos.

Ademais, os dados desse estudo, por meio da relação entre as dimensões *Gestão do Programa*, *Valor Utilitário do Programa* e *Percepção de Welfare*, e dos valores disponibilizados pelo Programa, apontaram, ainda que marginal, a existência de um efeito do Programa sobre áreas como a educação, a saúde, a moradia e o lazer, e que afetam positivamente na qualidade de vida dos atletas.

Como ratificado por Watt (2006), o papel do mercado na oferta de benefícios sociais amplos, como nas áreas anteriormente citadas, pode ser considerado inexistente ou insuficiente. Tais serviços não são passíveis de oferta por meio da rivalidade de atuação do mercado. Logo, o Estado fornece. Se todos têm direito ao acesso e ninguém pode ser excluído de desfrutar dos benefícios [ainda que existam regras para a participação nos benefícios], estabelece-se, portanto, uma política de *Welfare*.

É preciso ressaltar que o *Welfare State* é um produto atrelado às características do sistema capitalista, objetivando regular as relações de mercado e trabalho (ESPING-ANDERSEN, 1990). O termo *Welfare State* esteve historicamente ligado à mobilização de partes da sociedade em busca de ‘igualdade de oportunidades’ (BRIGGS, 1961), e a regulação do Estado, por meio dessas políticas, surge de modo a garantir tais oportunidades. A garantia de tais oportunidades se atrela não apenas à questão da igualdade, mas às questões relativas à garantia do direito social, como parte indissociável da cidadania. Como essas áreas nunca estiveram ajustadas de maneira apropriada, o Estado acaba se tornando responsável por suplementá-las.

Se observados os dados e a literatura, é possível verificar que o Programa adquire, portanto, a configuração de uma ação que viabiliza aos atletas se estabelecerem e se manterem nesse universo competitivo, em que o mercado comercial brasileiro ainda não desenvolveu a capacidade de financiar. Para além disso, se considerada a concepção primigênia das políticas de *Welfare State*, que esteve relacionada à participação cidadã e aos embates históricos-sociais pelo direito de se trabalhar onde se desejava (MARSHALL, 1950), o Bolsa-Atleta, de fato, tem assegurado, minimamente, o direito de o atleta permanecer e atuar no esporte competitivo. O fato de o financiamento federal não ser considerado um salário, não reduz a implicação de o benefício ser considerado

uma fonte de renda ‘mínima’, garantida pelo Estado para os usufruidores, que a conquistaram pela atuação no exercício da função de atleta.

## CONCLUSÕES

Ao longo desses pouco mais de três anos de processo de formação e aprendizado, essa investigação passou por diversas fases. A maioria delas envolveu questões que, embora não diretamente vinculadas a ela, moldaram a forma como este investigador a compreende, compreende a ciência, a pesquisa e o objeto analisado. Esse processo permitiu que se compreendesse que (embora não se estabeleça como óbvio quando se insere a esse processo) a interpretação do objeto observado acaba por ser moldada pelos olhos do observador – e os grandes mestres vinculados a esse período de formação foram fundamentais para que isso se tornasse claro.

Compreender essa dinâmica leva a entender que, ainda que essa investigação careça de um desfecho e busque confirmar uma hipótese, ela não se estabelece como conclusiva. O epílogo dessa tese vem, portanto, revelar, a partir de toda a discussão, dos dados analisados e da literatura utilizada, a inexistência de uma conclusão, de fato. Há, todavia, apontamentos, considerações, novos [e velhos] questionamentos e problematização. Estes abrem caminho para que outros estudos surjam, novos olhares sejam revelados e outras considerações sejam assinaladas. E assim se espera! Sobretudo porque, além de se falar, aqui, de uma política e de suas demandas referentes à avaliação, ao acompanhamento e à correção, fala-se do esporte, de sua materialização como direito social – ou pelo menos do desejo de que isso ocorra – e do processo de cidadania que implica na participação, tanto enquanto pesquisador, quanto como indivíduo interessado no processo de desenvolvimento, implementação e melhoria das políticas que envolvem o universo esportivo.

Essa tese não se inicia, todavia, no doutoramento. Ela é fruto e uma inquietação advinda do processo de formação de mestrado. Embora não pormenorizado, naquele momento, iniciara-se o processo de investigação sobre o Programa Bolsa-Atleta. Em razão das leituras realizadas, surgiu o interesse em compreender, ou pelo menos de se aproximar da compreensão de como os atletas percebem e quais as possíveis percepções acerca da política que, já naquele momento, era assimilada por esse pesquisador como, senão a única fonte de renda, o principal estímulo que permite que grande parte dos atletas brasileiros se mantenha no universo do esporte competitivo. Ao mesmo tempo, outra indagação emergia, assentada na desconfiança da real possibilidade de o atleta dedicar-se ao esporte competitivo e ter tranquilidade financeira, recebendo os atuais valores concedidos pelo Programa. Inquietações essas, vale explicitar, majoradas por conversas

com integrantes de contextos para além do acadêmico, e que envolveram distintos profissionais da área do esporte e atletas beneficiados e não beneficiados pelo Programa Bolsa-Atleta. O projeto de tese para esse processo de doutoramento permitiu iniciar um processo que abriria o caminho para a compreensão do objeto e do universo que envolvia essas inquietações.

Assim, propôs-se identificar, a partir da análise documental e pela percepção de atletas, se o Programa Bolsa-Atleta, concebido como a uma política de desenvolvimento do esporte de alto rendimento, adquire, ao longo do tempo, a característica de uma política de *Welfare* no esporte. Em específico, buscou-se: analisar a percepção dos atletas sobre os indicadores apontados pela literatura sobre o processo de *Gestão do Programa*; analisar a percepção dos atletas se o Programa, por meio das bolsas, atende a função de possibilitar tranquilidade financeira e disponibilidade de tempo para treinar; analisar como o atleta contemplado percebe a implicação do Programa para o desenvolvimento do esporte brasileiro; e analisar, a partir da compreensão dos indicadores de bem-estar social, se os atletas percebem o benefício subsidiado pelo Programa como uma política que afeta outras áreas da vida, além da esportiva, e como/se isso se relaciona à uma política de *Welfare State*.

Compreender (ou tentar compreender) as minúcias do Programa Bolsa-Atleta foi o estágio inicial de todo esse processo. Por um lado, já se tinha clara a importância do Programa para os atletas brasileiros, e isso se notava não apenas devido ao número de atletas beneficiados ano após ano, como também pela compreensão da importância do financiamento para o desenvolvimento esportivo dos atletas. Por outro, reconheceu-se como fundamental identificar se, em decorrência de suas atuais características e desses números cada vez mais graduais, o benefício atenderia, de fato, aos objetivos esperados. Assim, iniciou-se uma análise bibliográfica sobre o Programa. Buscou-se analisar, além da literatura que abordava o tema, os relatórios institucionais que contivessem questões avaliativas acerca do Programa.

A investigação bibliográfica iniciada naquele momento, embora tivesse identificado também os benefícios advindos da implementação do Programa – ao suprir uma lacuna no que diz respeito a carência de fontes de recursos para os atletas brasileiros – apontou, pela extensa maioria das produções sobre a política, os aspectos passíveis de correção. Entre eles, citava-se o direcionamento de recursos às categorias não consideradas parte do *alto rendimento* esportivo, os valores pagos pelas categorias, os atrasos nos pagamentos e as fragilidades nos processos de acompanhamento e avaliação

dos atletas – inexistência de mecanismos que mensurassem ou garantissem a manutenção dos níveis de competitividade do atleta beneficiado.

De modo geral, os estudos e relatórios inferiam que as fragilidades identificadas no processo de execução poderiam afetar no alcance do objetivo proposto pelo programa: viabilizar aos atletas condições que garantam a tranquilidade financeira e a disponibilidade de tempo para que haja dedicação aos treinamentos, impulsionando a performance esportiva. Não se apontava, todavia, estudos ou relatórios que tivessem dado voz aos atletas, enquanto principais interessados na política. Não havia sido considerada a posição deles sobre as características, potencialidades e fragilidades do Programa. Essa lacuna no que diz respeito à apreciação dos atletas justificou e reforçou o interesse em compreender a perspectiva dos beneficiados sobre como as características assumidas pelo Programa afetavam o seu entendimento sobre a função da política, enquanto ação proposta com o objetivo de impulsionar a preparação de atletas.

Ao longo da análise bibliográfica realizada, alguns estudos elucidaram a compreensão sobre a importância do financiamento ao atleta – contexto no qual se insere o Programa Bolsa-Atleta – no processo de formação, transição e desenvolvimento do atleta. Embora esse processo seja permeado por outras demandas, o financiamento, ou em outras palavras, a renda do atleta, se caracteriza como o insumo primário que viabiliza o alcance do sucesso esportivo individual e, por consequência, de uma nação. Todavia, ponderado que a parcela majoritária de atletas beneficiados pelo Bolsa-Atleta recebe um valor atualmente inferior a um salário mínimo, a capacidade de alcance dos objetivos propostos pelo Programa Bolsa-Atleta poderia ser comprometida pela limitação do subsídio oferecido pela política de financiamento ao atleta brasileiro.

As fragilidades identificadas pela revisão bibliográfica na política para o esporte brasileiro não se limitaram às características organizacionais do Programa Bolsa-Atleta. Para compreender o papel do Programa Bolsa-Atleta, enquanto política de estímulo a melhoria dos resultados esportivos, o processo histórico de financiamento e de apropriação do esporte como bem público foi analisado. Como observado ao longo dos capítulos três (3) e quatro (4), o modo como a legislação esportiva e as políticas para o esporte se estabeleceram e se organizaram no país evidenciaram não apenas a intervenção e o paternalismo estatal sobre o financiamento esportivo, como demonstraram que a estrutura esportiva brasileira foi idealizada de modo não articulado e/ou sistematizado.

Desde a primeira legislação esportiva, evidenciou-se a intervenção estatal nos assuntos relacionados ao esporte. Além de um modelo baseado no controle direto do

Estado sobre as manifestações esportivas, foi possível observar que o financiamento ao esporte era realizado pelo Estado e englobava, de modo geral, clubes, confederações e federações esportivas. Embora, ao longo dos anos, a legislação versasse sobre a autonomia das entidades de administração do esporte, tais entidades nunca desenvolveram mecanismos para se desvincular do financiamento estatal, assim como fizeram com os processos burocrático-administrativos. Se por um lado a atuação e o processo administrativo eram pautados na independência e autonomia do Estado, por outro, o financiamento não.

Ademais, ainda que historicamente o Estado tenha se mantido na função de principal financiador do esporte brasileiro, as legislações implementadas preteriram a necessidade de estabelecer mecanismos que articulassem a comunicação e as obrigatoriedades de atuação para cada ente e entidade esportiva. Embora a atual legislação que regulamenta o esporte no país tenha estabelecido um *sistema esportivo* – Sistema Brasileiro do Desporto – tal sistema parece apenas *estruturar* e validar a existência de determinadas instituições. Nos moldes atuais, esse sistema não estabelece diretrizes de atuação, levando a uma organização esportiva marcada, ora por omissões no atendimento e na oferta do acesso ao esporte, ora por sobreposições de ações entre entes e entidades esportivas.

A indefinição nesses papéis tende a se refletir na indefinição das justificativas para o financiamento estatal ao esporte. Além disso, isso se refletiu no modo como as políticas foram implementadas e no volúvel estabelecimento do esporte como direito social no Brasil. Ainda que o esporte tenha sido pautado pela Constituição Federal de 1988 como um direito social individual, as políticas desenvolvidas naquele momento sequer garantiam o seu acesso como um bem social, de fato universal. Constar no texto constitucional não o estabeleceu como direito social, uma vez que seu acesso, sua oferta e sua universalidade, via serviços e políticas, precisariam ser asseguradas.

Tais limitações não furtaram, todavia, a capacidade de o esporte se tornar uma apropriação social. Essa apropriação permitiu que ele permeasse os contextos cultural e social brasileiro e se firmasse como um bem público. Isso porque as manifestações esportivas possuem, por si só, a capacidade de oporem-se às desigualdades sociais, aproximar pessoas dos mais variados grupos sociais, bem como romper algumas barreiras impostas pelas diferenças socioeconômicas. A inserção de agentes do universo esportivo na esfera política poderia ratificar tanto esse potencial de ruptura, quanto o significativo prestígio social do esporte. Isso se visualiza, igualmente, na coalizão desenvolvida por



atletas e gestores na busca por soluções das demandas financeiras dos atletas, e que foi desencadeada na implementação do Programa Bolsa-Atleta. O esporte se tornou, portanto, um bem meritório, e, ao passo em que a iniciativa privada não o absorveu, nem supriu suas demandas por financiamento, o Estado ocupou essa lacuna.

O Programa inaugurou uma nova fase para o esporte brasileiro. Sua implementação dirimiu o hiato em relação à ausência de patrocínios aos principais atletas brasileiros, em diversas fases de desenvolvimento esportivo. Entretanto, como apontado pela ciência política, ao longo de sua execução e do ciclo da política pública, diversas fases e demandas emergem, entre elas, a necessidade de avaliação e correção das ações. A não correção ou atendimento dessas demandas poderiam afetar o funcionamento da política e impedir a obtenção dos objetivos propostos. É na compreensão dessa possibilidade que se estabeleceu a proposição do primeiro objetivo específico desse estudo: *analisar a percepção dos atletas sobre os indicadores apontados pela literatura sobre o processo de Gestão do Programa*.

Para o atendimento desse primeiro objetivo, analisou-se dados qualitativos e quantitativos. Os pontos identificados e abordados foram distribuídos em quatro dimensões/indicadores: *Acompanhamento e avaliação do Programa*; *Regras e critérios de concessão do benefício* e *Operacionalização, estrutura e organização administrativa*; *Foco e direcionamento do benefício*. Esses dados apontaram para uma convergência entre a percepção dos atletas e os dados obtidos via revisão bibliográfica.

Na dimensão *Acompanhamento e avaliação do Programa*, citou-se especialmente a inexistência de mecanismos que permitam acompanhar e avaliar o desenvolvimento do atleta, de modo a garantir ou assegurar que os resultados esportivos sejam obtidos. Todavia, para os atletas esteve claro que essa demanda ficou sob responsabilidade da entidade de administração do esporte, e que a fragilidade nesse processo é resultado da omissão de ações da entidade. Embora para os atletas pareça não haver relação com a estrutura governamental que gere o Programa, tal falha está diretamente correlata a ineficiência de um sistema esportivo articulado. Não apenas evidenciou-se a fragilidade da inexistência de funções e obrigações de atuação para as distintas entidades envolvidas no contexto esportivo nacional, determinadas pela política que rege o esporte nacional, como se observou debilidades na comunicação entre os entes públicos e privados.

Esse último ponto, referente às falhas de comunicação entre os entes, foi observado também nas questões inerentes à dimensão *Regras e critérios de concessão do benefício*.

Para os atletas, os critérios para a concessão do benefício são claros e coerentes, principalmente por serem baseados apenas no seu resultado esportivo. Todavia, notou-se uma demanda por se estabelecer uma comunicação mais clara e efetiva entre a estrutura organizacional, seja do ente público ou privado, e os atletas, no sentido de amplificar a difusão das informações sobre o processo seletivo, os prazos e as regras para o pleito do benefício. As implicações dessa falha recaem na possibilidade de haver atletas aptos a solicitarem o benefício que sequer estariam cientes da oportunidade, ou que não tenham acesso aos prazos e critérios para o pleito.

Assim como se observou pelos relatórios institucionais desenvolvidos pelos órgãos públicos, a morosidade no pagamento foi ratificada pelos atletas. Em relação à dimensão *Operacionalização, estrutura e organização administrativa*, o principal aspecto abordado pelos atletas foi o prazo de pagamento do benefício. Os efeitos desses atrasos refletem diretamente no planejamento do ano competitivo do atleta. Para os atletas que dependem principalmente do benefício disponibilizado pelo Programa, o atraso no pagamento implica no número ou na característica das competições disputadas. Para além das fragilidades apontadas na dimensão em questão, os atletas atestaram a importância do Programa para o desenvolvimento do potencial esportivo dos atletas brasileiros. Isso se estabelece no fato de que os ganhos financeiros proporcionados pelo Programa têm sido fundamentais para que eles se sintam estimulados em prosseguir no esporte competitivo.

Por fim, as questões relativas a uma possível dubiedade – senão, hesitação – no que se refere ao foco de beneficiamento do Programa foram abordadas pela dimensão *Foco e direcionamento do benefício*. Por um lado, os atletas compreendem a necessidade de um financiamento que aborde de maneira ampla as demandas esportivas dos atletas brasileiros – o que incluiria as fases de formação e especialização esportiva. Por outro, para eles está claro que a proposta do Programa é beneficiar os atletas de alto rendimento, portanto, o beneficiamento de categorias de formação deveria estar a cargo de uma outra política.

A análise sobre a percepção dos atletas, em relação ao foco de beneficiamento, corrobora com os apontamentos da literatura sobre o ponto. Observada a percepção dos atletas, especialmente pelos grupos focais, aponta-se para a existência de uma possível inconsistência entre o que deveria ser executado e o que de fato se promove pela política de financiamento. Embora o grupo alvo seja atletas de alto rendimento, a execução da ação engloba as fases de desenvolvimento e especialização esportiva.

A análise da percepção dos atletas indicou que, como apontado pela literatura, a atual característica do Programa, moldada pelas fragilidades no processo de gestão do Programa e pela ausência de ações de avaliação e de correção da política – sobretudo em relação à atualização de valores, celeridade nos prazos de pagamento e direcionamento focalizado do benefício – implica na redução de sua efetividade, em relação ao estimular o desenvolvimento esportivo dos atletas.

Os dados obtidos pela análise da percepção dos atletas nos permitem responder os demais objetivos propostos por esse estudo. O segundo objetivo proposto foi *analisar a percepção dos atletas se o Programa, por meio das bolsas, atende a função de possibilitar tranquilidade financeira e disponibilidade de tempo para treinar*. Ao observar o conteúdo obtido via grupos focais e a média do item referente à percepção sobre a adequação e suficiência dos valores para a dedicação exclusiva ou prioritária aos treinos e competições (Tabela 1), o posicionamento dos atletas foi congênere. Os valores oferecidos pelas categorias de bolsa não são suficientes para que haja dedicação exclusiva ao esporte competitivo. Em algumas categorias, os valores limitam as possibilidades de atuação dos atletas. Tais valores sequer seriam suficientes para que os atletas planejem a participação em eventos com níveis de competitividade superiores.

De todo modo, ainda que a percepção dos atletas tenha ratificado que algumas fragilidades afetem diretamente nos objetivos e na efetividade do Programa, enquanto ação que intenciona a melhoria dos resultados esportivos, e mesmo que evidenciado que, devido à atual característica, não se é possível dedicar-se exclusiva ou prioritariamente ao esporte competitivo, para os atletas, o Programa possui um papel fundamental no desenvolvimento esportivo do país. Isso responde ao terceiro objetivo desse estudo: *analisar como o atleta contemplado percebe a implicação do Programa para o desenvolvimento do esporte brasileiro*.

A implementação do Programa supriu uma extensa lacuna referente à ausência de patrocínios aos atletas brasileiros. Como anteposto, se outrora, devido à escassez de recursos, o atleta era compelido a abandonar o esporte para trabalhar e suplementar a renda familiar, a partir da implementação do Programa e dos subsídios oferecidos, os atletas passam a ter uma fonte de recursos que, embora auxiliar, parece ter reduzido a evasão do esporte competitivo e, nas categorias com valores monetários superiores, a participação em competições esportivas de custos também superiores foi oportunizada e/ou facilitada. Há de se considerar que, como informado, durante todo o período de vigência, o Bolsa-Atleta já beneficiou pouco mais de 24 mil atletas. Logo, ao considerar

a abrangência e as oportunidades proporcionadas, se faz pertinente asseverar a relevância do Programa para o desenvolvimento do esporte brasileiro. Ademais, na inexistência do Programa, as condições para a inserção, manutenção e prosseguimento no esporte competitivo seriam agravadas.

Por fim, o quarto objetivo desse estudo propôs *analisar, a partir da compreensão dos indicadores de bem-estar social, se os atletas percebem o benefício subsidiado pelo Programa como uma política que afeta outras áreas da vida, além da esportiva, e como/se isso se relaciona à uma política de Welfare State*. Nesse sentido, buscou-se identificar, via questionário, como os atletas percebiam os efeitos causados pelo Programa em outras áreas da vida. Dentre as questões abordadas na dimensão *Percepção de Welfare*, aquelas referentes à melhoria na renda mensal, à melhoria no acesso à educação, bem como à melhoria na qualidade de vida dos atletas e/ou suas famílias (ver Tabela 1) foram apontadas pelo instrumento como as de maior média de concordância. Para os atletas, embora o Programa não tenha a capacidade de possibilitar a dedicação exclusiva ou prioritária ao esporte, ele tende a atuar de modo a reduzir as áreas afetadas pela ausência de recursos financeiros, ocasionada pela opção de atuar no esporte competitivo como área de atividade.

Como apontado nos capítulos anteriores, diversas demandas permeiam os processos de desenvolvimento esportivo do atleta. Para além das questões diretamente relacionadas aos treinamentos e competições – serviços de médicos e de saúde, equipe técnica multiprofissional, compra ou aquisição de materiais esportivos e de suplementação alimentar, transporte ou deslocamento e pagamento de custos com estruturas de treino e em competições – a renda do atleta é fundamental para a manutenção das condições de vida do atleta e que tendem a afetar o seu potencial esportivo.

Isso se relaciona com o fato de que o desenvolvimento esportivo está associado à obtenção de êxito em múltiplos e distintos domínios da vida, que não apenas a esfera esportiva. Além disso, a percepção de bem-estar tem implicação direta no desenvolvimento esportivo do atleta. Não obstante, no contexto esportivo, a segurança e suficiência financeira são fundamentais para que essa percepção de bem-estar seja positiva.

Conceitualmente, o Programa não objetiva se caracterizar como uma política de *Welfare*. Sua finalidade é a de viabilizar a melhoria de resultados esportivos, e sua gênese está correlata à uma política meritocrática e focalizada. Todavia, é preciso recordar que, devido às fragilidades, lacunas e ao modo como o Programa se configurou ao longo do

seu período de execução, ele acabou por assumir o papel de renda suplementar ao atleta. Se por um lado, a dedicação exclusiva ao esporte não é viabilizada, por outro, o Programa tangencia áreas de vida do atleta antes não objetivadas.

Na incapacidade de atuar como agente propulsor do desenvolvimento do atleta para atuação no alto rendimento esportivo, o benefício acaba por ser direcionado à outras finalidades. Como destacado pelos grupos focais, intencionar se tornar atleta de alto rendimento, vivendo para e em função do esporte, tendo como estímulo financeiro os rendimentos atualmente viabilizados pelo Programa, é considerado um sonho. Os baixos valores oferecidos pelo Programa têm implicação tanto na impossibilidade de dedicar-se aos treinamentos, quanto em participar de competições com níveis superiores. Isso opera principalmente entre os atletas beneficiados pela categoria Bolsa Nacional e que almejam competir internacionalmente, criando um ciclo que afeta diretamente no objetivo do Programa. Se não há progresso nos níveis de dedicação aos treinamentos, não há progressão nos níveis técnicos dos atletas e nos resultados esportivos. Se não há progresso no nível da competição e nos resultados, não há, por consequência, na categoria de bolsa desses atletas.

Esse ciclo criado poderia se materializar em duas principais consequências: a) altas taxas de atletas que mantêm a bolsa, mas sem progressão nos resultados esportivos; b) adulteração na forma como os atletas deveriam perceber a política de financiamento, ocasionando em sua utilização para fins não relacionados à melhoria do rendimento esportivo. Esse último ponto também pôde ser observado via grupos focais. Em uma das falas, evidenciou-se a possibilidade de mudança no esporte praticado estimulado pela possibilidade de recebimento do benefício. A migração não esteve associada ao interesse em se tornar o melhor atleta naquele esporte, mas sim em receber o benefício oferecido pelo Programa. Ambicionou-se a complementação da renda, mas o alcance do alto rendimento não foi cogitado.

Ao observar os dados oriundos desse estudo, identificou-se que o benefício recebido é direcionado para fins que poderiam permitir a melhoria na qualidade de vida dos atletas, mas que, em alguns casos, podem ser alheios às atividades esportivas. Isso poderia ser considerado uma tendência quando referido ao financiamento realizado nos atletas em fase de formação e especialização esportiva. A ausência de um aconselhamento, tanto familiar, quanto institucional implicam na não aplicação do recurso no desenvolvimento do potencial esportivo dos atletas. Os dados apontam, portanto, que o Programa media a manutenção no esporte competitivo e a aquisição de

bens, e viabiliza ao atleta escolher atuar no esporte, tendo o seu rendimento – ou parte dele – pago pelo Estado.

Tais inferências acerca das particularidades assumidas pelo Programa responderiam ao problema desse estudo. Afinal, a partir da análise documental e pela percepção de atletas, o Programa Bolsa-Atleta, concebido como a uma política de desenvolvimento do esporte de alto rendimento, adquire, ao longo do tempo, a característica de uma política de *Welfare* no esporte? Os dados desse estudo apontam afirmativamente para essa questão e confirmaram a hipótese estabelecida por essa tese. Isso porque, a relação entre os valores do benefício, que ao longo de período de execução se tornaram insuficientes e defasados, e o tempo de execução do pagamento afetam diretamente o planejamento dos atletas em relação aos treinamentos e às competições.

É preciso destacar, todavia, que, embora de acordo com os dados o Programa se caracterize como uma política de complementação de renda e, por consequência, se estabeleça como uma política de *Welfare*, subsidiando a permanência e possibilitando, até mesmo, a escolha do atleta em estar inserido no esporte competitivo, ficou igualmente evidente que tal característica assim se materializa devido às falhas no atendimento às demandas mínimas que permitam a dedicação prioritária e exclusiva ao esporte de alto rendimento. Para além disso, sua materialização como uma possível política de *Welfare* está diretamente vinculada ao não cumprimento, na totalidade, dos objetivos propostos. Esse não cumprimento pode ser observado em dois momentos: a) se observado o Diário da Câmara dos Deputados, nº 41, do dia 30 de março de 2001, que aponta, como objetivo do Programa, criar condições mínimas para que os atletas brasileiros possam competir – nacional e internacionalmente – e buscar sempre a melhoria dos resultados (BRASIL, 2001a); b) se observado o Diário da Câmara dos Deputados, nº 37, do dia 2 de abril de 2003, que propõe a concessão de bolsa de modo a permitir ao atleta ter tranquilidade financeira e tempo disponível para treinar (BRASIL, 2003a). Os dados dessa tese demonstraram que, com exceção dos atletas beneficiados pela categoria Bolsa Pódio, os atuais valores oferecidos são insuficientes para que seja viabilizado à grande maioria dos atletas a possibilidade de dedicação exclusiva ou prioritária às atividades esportivas, o que tende a interferir no tempo de treinamento e na escolha das competições disputadas pelos beneficiários, que, na maioria dos casos, ficam limitadas a eventos nacionais.

Ressalta-se ainda que, na contramão do que se estabeleceria como uma política de *Welfare State*, a implementação do Programa esteve vinculada à proposição de uma política meritocrática e focalizada, limitada aos melhores atletas dos esportes olímpico e

paralímpico brasileiro e que solucionasse a ausência de patrocínios daqueles que possuíam potencial para conquista de medalhas. Embora o benefício tenha suprido uma lacuna no que diz à inexistência de financiamento aos atletas brasileiros, a ausência de processos de avaliação e de correção da política (*policy cycle*), ao longo de sua execução, levou o Programa a assumir características não objetivadas e que atualmente o forçam a atuar como uma política de complementação da renda dos atletas, que permite a manutenção e a redução da evasão destes do universo do esporte competitivo. Resumidamente, o Programa Bolsa-Atleta só se estabelece como uma política de *Welfare* devido às falhas nos processos de execução, avaliação e correção.

Embora esse estudo não proponha defender o financiamento ao esporte e aos atletas, em sua totalidade, como dever do Estado, ele compreende que tal função foi validada pelo processo histórico e cultural de organização esportiva no Brasil. Não obstante, a política demanda, por si só, atenção, correção e aplicação de mecanismos que garantam sua efetividade e eficiência. Isso é justificado, inclusive e principalmente, devido à sua importância para o esporte nacional, e que foi corroborada pela percepção dos atletas envolvidos por esse estudo. Logo, é pertinente inferir que, considerada a característica social e cultural do esporte brasileiro, o Programa Bolsa-Atleta é, indubitavelmente, essencial para o desenvolvimento do esporte no Brasil.

Ao passo em que o esporte se tornava cada vez mais incutido na cultura brasileira e compreendido como um bem público, um bem meritório, as necessidades de atenção ao esporte aumentavam e a ação do Estado se tornava cada vez mais compulsória. Associou-se a isso a ausência de programas que estimulassem a participação da iniciativa privada no financiamento e no patrocínio ao esporte. Isso se verifica ao observar a Lei de Incentivo ao Esporte, que foi implementada apenas em 2006. A legislação em questão (Lei 11.438/2006) surge, cronologicamente, apenas após a implementação das demais e atuais políticas federais de financiamento ao esporte – Lei Agnello/Piva, em 2001, e Programa Bolsa-Atleta, em 2004.

A peculiaridade relativa à histórica ampliação da ação do Estado sobre o esporte parece estar presente, inclusive, no Programa Bolsa-Atleta. Parece pertinente reiterar que, ao longo dos anos, o Programa passou a se preocupar mais com o quantitativo de atletas beneficiados, do que com o potencial de efetividade da política – possibilitar tranquilidade financeira e tempo livre para treinar e competir. Embora os valores dos benefícios não tenham sido atualizados e majorados, houve uma ampliação no número de atletas beneficiados. Isso pode ser certificado na análise dos relatórios institucionais

desenvolvidos pela SNEAR, que categorizavam positivamente o aumento no número de atletas beneficiados ano após ano.

Esse estudo compreende também que, como uma política, quaisquer modificações e correções em sua estrutura estão vinculadas e são dependentes do interesse político. As características assumidas pelo Programa são consequências dos processos políticos-burocráticos, de questões, interesses e embates que envolvem todo o processo político e que viabilizam a inserção de propostas na arena de decisão. É preciso destacar ainda que a implementação das principais e atuais políticas de financiamento ao esporte foi resultado de uma série de janelas de oportunidades abertas, ao longo dos últimos anos, associadas, inclusive, à escolha do Brasil como país sede dos principais megaeventos esportivos mundiais: a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Entretanto, ao final dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, essas janelas de oportunidades que favoreciam o esporte brasileiro parecem ter se fechado. O orçamento público destinado ao esporte foi fortemente reduzido e o Programa Bolsa-A atleta perdeu cerca de 50% do seu orçamento (FOLHA DE SÃO PAULO, 2017). Além disso, a partir das eleições ocorridas ao final do ano de 2018, um novo arranjo governamental foi instalado. Como uma das ações do governo eleito, a pasta ministerial dedicada ao esporte foi extinta. Na atual estrutura, o esporte brasileiro passou a ser responsabilidade da intitulada Secretaria Especial do Esporte, vinculada ao novo Ministério da Cidadania (GLOBO ESPORTE, 2018).

O novo arranjo institucional estabelecido tende a acarretar na redução da visibilidade dos assuntos relacionados ao esporte, reduzindo as possibilidades de atuação política para área. Embora as fragilidades apontadas por esse estudo e pelos relatórios institucionais demandem a atenção do poder público, ao observar a redução na importância dos assuntos inerentes ao esporte, as modificações necessárias para que a política entregue, de fato, uma ação efetiva e eficiente podem ser consideradas parte de um processo político que tende a se tornar complexo, temporizado e desafiador.

Por fim, esse estudo compreende que, como em qualquer outra investigação, as limitações de pesquisa devem ser reconhecidas e consideradas para abordagem em futuras pesquisas. Primeiramente, esse estudo foi realizado a partir de uma amostra de conveniência, utilizando dados obtidos por meio da disponibilidade de uma parcela de atletas beneficiados pelo Programa em responder o questionário elaborado e em participar dos grupos focais desenvolvidos. Embora tal metodologia de seleção de amostra seja



cientificamente validada (LEAVY, 2017), a realização de estudos que busquem coletar e cruzar dados de atletas de categorias específicas (e.g., apenas atletas da categoria Pódio *versus* atletas da categoria Nacional), poderia aumentar a capacidade de análise das especificidades das categorias e viabilizar percepções diferenciadas sobre o Programa para os mesmos indicadores elencados.

Em segundo lugar, é preciso destacar que esse estudo teve como objeto de análise uma única política de financiamento ao atleta, o Programa Bolsa-Atleta do Governo Federal, e que, ao redor do país, outros estados e municípios desenvolvem políticas similares, bem o Programa Atletas de Alto Rendimento (PAAR), desenvolvido para os atletas militares pelo Ministério da Defesa. Todas elas com seus critérios e valores de beneficiamento específicos. Pesquisas futuras poderão analisar a percepção e o impacto dessas diversas ações, as diferenças ou similaridades de atuação entre as políticas e as implicações do possível acúmulo de benefícios na vida esportiva dos atletas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADAM, S.; KRIESI, H. The Network Approach. In: SABATIER, P. A. (Org.). *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, 2007. p. 129–154.
- ALMADA, V. E. Capacidade de implementação e estimativa de valores para a Bolsa-Atleta do Governo Federal. *Dissertação (Mestrado em Economia) - IPEA*, 2016.
- ALMEIDA, B. S. DE. *O Financiamento do Esporte Olímpico e suas relações com a política no Brasil*. 2010. 122 f. Tese (Doutorado em Educação Física) UFPR, 2010.
- ALMEIDA, B. S. DE; MARCHI JÚNIOR, W. Comitê Olímpico Brasileiro e o financiamento das confederações brasileiras. *Rev. Bras. Ciênc. Esporte*, v. 33, n. 1, p. 163–179, 2011.
- AREIAS, K. T. V. Direito social ao lazer no Brasil : análise das contribuições da produção acadêmica difundida no campo da Educação Física : da Constituição Federal de 1988 aos dias atuais. *Dissertação (Mestrado em Educação Física) - UFES*, 2011.
- ARISTOV, E. V. The Welfare State and Sport. *International Sports Law Review Pandektis (ISLR/Pandektis)*, v. 11, n. 3–4, 2016.
- BADER, G. E.; ROSSI, C. A. Focus Groups: A Step-by-step Guide. p. 61, 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/3YycR8>>.
- BAGOZZI, R. P.; YOUJAE YI. On the Evaluation of Structural Equation Models. *Journal of the Academy of Marketing Science*, v. 16, n. 1, p. 74–94, 1 jan. 1988. Disponível em: <<http://jam.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/009207038801600107>>.
- BALCH, G. I. The stick, the carrot, and other strategies: A Theoretical Analysis of Governmental Intervention. *Law & Policy*, v. 2, n. 1, p. 35–60, jan. 1980. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1467-9930.1980.tb00203.x>>.
- BARBOSA, N. B. C. Mínimos sociais: provisão para uma vida mínima? A garantia do atendimento das necessidades básicas na política da assistência social e o benefício de prestação continuada: possibilidades e limites. 2003.
- BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. DO C. B. DE. *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- BASTIDAS, M. G.; BASTOS, F. DA C. A Lei de Incentivo Fiscal para o desporto e a formação de atletas no Brasil. *Revista Intercontinental de Gestão Desportiva*, v. 1, n. 2, 2011.
- BATINA, R. G.; IHORI, T. *Public Goods: Theories and Evidence*. Berlin: Springer, 2005.
- BECH, M.; KRISTENSEN, M. B. Differential response rates in postal and Web-based surveys among older respondents. *Journal of the European Survey Research Association*, v. 2, 2009.
- BEMELMANS-VIDEC, M.-L.; RIST, R. C.; VEDUNG, E. *Carrots, sticks, and sermons: policy instruments and their evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2010. (Comparative policy analysis series).

BERGSGARD, N. A. *et al. Sport policy: A comparative analysis of stability and change*. Oxford: Elsevier: Butterworth-Heinemann, 2007. Disponível em: <[https://books.google.co.uk/books?hl=en&lr=&id=IW6gvu-UqWQC&oi=fnd&pg=PR1&dq=sport+policy+in+the+uk&ots=fIjCj0UefD&sig=P18znghaz\\_2vLo7ylIrtNUNyQTY](https://books.google.co.uk/books?hl=en&lr=&id=IW6gvu-UqWQC&oi=fnd&pg=PR1&dq=sport+policy+in+the+uk&ots=fIjCj0UefD&sig=P18znghaz_2vLo7ylIrtNUNyQTY)>.

BISCAIA, R. *et al. Service Quality and Value Perceptions of the 2014 FIFA World Cup in Brazil. Event Management*, v. 21, n. 2, p. 201–216, 11 maio 2017. Disponível em: <<http://www.ingentaconnect.com/content/10.3727/152599517X14878772869685>>.

BOBBIO, N. *Estado, Governo, Sociedade: Para uma teoria geral da política*. 14<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 2007.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo*. 6<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. v. 63.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. 11th. ed. Brasília: Editora UNB, 1998.

BRASIL. MINISTÉRIO DO ESPORTE. SECRETARIA NACIONAL DE ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO. Diário Oficial da União – Seção 3. *Edital nº 1, de 11 de fevereiro de 2015*, 2015a. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/arquivos/snear/brasilMedalhas/editais/editalN012015.pdf>>.

BRASIL. MINISTÉRIO DO ESPORTE. SECRETARIA NACIONAL DE ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO. Programa Bolsa-Atleta: Programas Olímpico e Paraolímpico. *Edital nº 04 ME, de 23 de abril de 2015*, 2015b. Disponível em: <<http://www2.esporte.gov.br/arquivos/snear/bolsaAtleta/edital11052015.pdf>>.

BRASIL. MINISTÉRIO DO ESPORTE. *Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2008-2011: Ano base 2008*. . Brasília: [s.n.], 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DO ESPORTE. *Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2008-2011: Ano base 2010*. . Brasília: [s.n.], 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DO ESPORTE. *Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2008-2011: Ano Base 2011*. . Brasília: [s.n.], 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, O. E G. S. DE P. E I. E. *Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015: ano base 2015*. . Brasília: [s.n.], 2016.

BRASIL. SENADO FEDERAL. *Relatório nº 16 de 2015*. [S.l: s.n.], 2015a.

BRASIL. SENADO FEDERAL. *Relatório nº 16 de 2015*. Brasília: Senado Federal, 2015b. Disponível em: <<http://www19.senado.gov.br/sdleg-getter/public/getDocument?docverid=51cdd1a9-73e0-412c-ab36-6233a91146c5;1.0>>.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório de Auditoria Operacional*. Brasília, DF: [s.n.], 2011. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D9284CABD6FA2>>.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil. Constituição Federal (1988)*. [S.l: s.n.], 1988

BRASIL. *Decreto-Lei 1.500, de 9 de agosto de 1939. Altera o decreto-Lei n. 527, de 1 de julho de 1938*. [S.l: s.n.], 1938a

- BRASIL. *Decreto-Lei 3.199, de 14 de abril de 1941*. [S.l: s.n.], 14 abr. 1941
- BRASIL. *Decreto-Lei 527, de 1 de julho de 1938. Regula a cooperação financeira da União com as entidades privadas, por intermédio do Ministério da Educação e Saúde*. [S.l: s.n.], 1938b
- BRASIL. *Decreto-Lei 6.251, de 8 de outubro de 1975. Institui normas gerais sobre desportos, e dá outras providências*. [S.l: s.n.], 1975a
- BRASIL. *Decreto-Lei 693, de 15 de setembro de 1938. Isenta do Pagamento do Selo os papéis a que se refere o art. 7º do Decreto-lei n. 527, de 1 de julho de 1938*. [S.l: s.n.], 1938c
- BRASIL. *Decreto-Lei nº 594, de 27 de maio de 1969. Institui a Loteria Esportiva Federal e dá outras providências*. [S.l: s.n.], 1969
- BRASIL. *Decreto 66.118, de 26 de janeiro de 1970. Regulamenta o disposto no Decreto-lei nº 594, de 27 de maio de 1969, que instituiu a Loteria Esportiva Federal*. [S.l: s.n.], 1970
- BRASIL. *Decreto 80.228, de 25 de agosto de 1977. Regulamenta a Lei nº 6.251, de 8 de outubro de 1975, que institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências*. [S.l: s.n.], 1977
- BRASIL. Decreto fixa salário mínimo de R\$ 998 em 2019. *Governo do Brasil. Decreto fixa salário mínimo de R\$ 998 em 2019*, jan. 2019.
- BRASIL. *Decreto nº 68.702, de 3 de junho de 1971. Dá nova redação ao artigo 15 do Decreto nº 66.118, de 26 de janeiro de 1970*. [S.l: s.n.], jun. 1971a
- BRASIL. *Decreto nº 68.703, de 3 de junho de 1971. Regulamenta a aplicação dos Recursos da Loteria Esportiva*. [S.l: s.n.], jun. 1971b
- BRASIL. Diário da Câmara dos Deputados. *Câmara dos Deputados*, v. 1, n. 41, p. 674, 2001a.
- BRASIL. Diário da Câmara dos Deputados. *Câmara dos Deputados*, n. 37, p. 882, 2003a.
- BRASIL. Diário da Câmara dos Deputados. *Câmara dos Deputados*, n. 108, p. 292, 2003b.
- BRASIL. *Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006*. [S.l: s.n.], 2006. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2006/lei-11438-29-dezembro-2006-548922-norma-pl.html>>.
- BRASIL. *Lei nº 12.395, de 16 de março de 2011*. [S.l: s.n.], 2011a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/L12395.htm#art3](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/L12395.htm#art3)>.
- BRASIL. *Lei nº 10.264, de 16 de julho de 2001*. [S.l: s.n.], 2001b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10264.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10264.htm)>.
- BRASIL. *Lei nº 10.891, de 09 de julho de 2004*. Brasil: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2004/lei-10891-9-julho-2004-532976-publicacaooriginal-15545-pl.html>, 2004.
- BRASIL. *Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015. Estabelece princípios e práticas de responsabilidade fiscal e financeira e de gestão transparente e democrática para*

*entidades desportivas profissionais de futebol; institui parcelamentos especiais para recuperação de dívidas pela União, cria a Autoridade.* [S.l: s.n.], 2015

BRASIL. *Lei nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974. Cria o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS - e dá outras providências.* [S.l: s.n.], dez. 1974

BRASIL. *Lei nº 6.269, de 24 de novembro de 1975. Institui sistema de assistência complementar ao Atleta Profissional e dá outras providências.* [S.l: s.n.], 1975b

BRASIL. *Lei nº 7.752, de 14 de abril de 1989. Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto sobre a renda e outros tributos, concedidos ao desporto amador.* [S.l: s.n.], abr. 1989

BRASIL. *Lei nº 8.672, de 06 de julho de 1993. Institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências.* [S.l: s.n.], jul. 1993

BRASIL. *Lei nº 9.615 de 24 de março de 1998. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências.* Brasil: [s.n.]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19615consol.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19615consol.htm)>. , 1998

BRASIL. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011. Ministério do Esporte.* Brasília: [s.n.], 2009.

BRASIL. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011. Ministério do Esporte.* Brasília: [s.n.], 2010.

BRASIL. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011. Ministério do Esporte.* Brasília: [s.n.], 2011b.

BRASIL. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011. Ministério do Esporte.* Brasília: [s.n.], 2012.

BRAUN, V.; CLARKE, V. Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, v. 3, n. 2, p. 77–101, jan. 2006. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1191/1478088706qp063oa>>.

BRIGGS, A. The Welfare State in Historical Perspective. *European Journal of Sociology*, v. 2, n. 02, p. 221, 28 dez. 1961. Disponível em: <[http://www.journals.cambridge.org/abstract\\_S0003975600000412](http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0003975600000412)>.

BUCHANAN, J. M.; MUSGRAVE, R. A. *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State.* [S.l.]: MIT Press, 1999.

BUENO, L. Políticas públicas do esporte no Brasil : razões para o predomínio do alto rendimento. *Tese de Doutorado (Administração de Empresas) - Fundação Getúlio Vargas*, 2008.

BYRNE, B. M. *Structural equation modeling with AMOS: Basic concepts, applications, and programming.* Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates Publishers, 2001.

CAIRNEY, P. *Understanding Public Policy.* London: Macmillan Education UK, 2012. Disponível em: <<http://link.springer.com/10.1007/978-0-230-35699-3>>.

CAMARGO, P. R. DE. O desenvolvimento do handebol brasileiro a partir das políticas públicas do governo federal : da iniciação ao alto rendimento. *Dissertação (Mestrado em Educação Física) - UFPR*, 2016.

CAMARGO, P. R. DE; MEZZADRI, F. M. A organização e configuração do esporte universitário no Brasil ( 1940-1980 ). *Motrivivência*, p. 52–68, 2018.

CAMARGO, P. R. DE; MEZZADRI, F. M. Políticas Públicas Para O Esporte: O Programa Bolsa-Atleta E Sua Abrangência Na Base Do Handebol No Brasil. *Pensar a Prática*, v. 20, n. 1, p. 39–52, 2017. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/fef/article/view/39927>>.

CANADÁ. MINISTER OF CANADIAN HERITAGE. *Grouped evaluation of sport canada programs. Review of the Federal Government Investment in the Toronto 2015 Pan and Parapan American Games*. [S.l: s.n.], 2016.

CANADÁ. OFFICE OF THE CHIEF AUDIT AND EVALUATION EXECUTIVE. *Evaluation of Sport Canada Programs*. . [S.l: s.n.], 2011.

CANO, I. *Introdução à avaliação de programas sociais*. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2002.

CARAM, E. DE M. Administração pública e o desenvolvimento dos esportes no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências do Esporte*, v. 10, n. 3, p. 11, 1989.

CASTELANI FILHO, L. *Educação Física no Brasil : a história que não se conta*. 18ª ed. Campinas, SP: Papirus, 1988.

CAVALCANTI, M. D. A. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais - Uma abordagem conceitual. *Interfaces de Saberes*, v. 6, n. 1, p. 13, 2006. Disponível em: <<https://interfacesdesaberes.fafica.com/index.php/import1/article/view/20>>.

CIEPS-UNESCO. *Manifeste sur le Sport*. . Paris: CONSEIL INTERNATIONAL POUR L'EDUCATION PHYSIQUE ET LE SPORT, 1964.

COAKLEY, J. Assessing the sociology of sport: On cultural sensibilities and the great sport myth. *International Review for the Sociology of Sport*, v. 50, n. 4–5, p. 402–406, 2015. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1012690214538864>>.

COAKLEY, J. Ideology doesn't just happen: sports and neoliberalism. *Journal of ALESDE*, v. 1, n. 1, p. 67–84, 2011a.

COAKLEY, J. Using sports to control deviance and violence among youths: Let's be critical and cautious. *Paradoxes of youth and sport*., n. July, p. 13–30, 2002. Disponível em: <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=psyh&AN=2002-01547-001&site=ehost-live>>.

COAKLEY, J. Youth Sports. *Journal of Sport and Social Issues*, v. 35, n. 3, p. 306–324, 2011b. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0193723511417311>>.

COAKLEY, J.; WHITE, A. Making Decisions : Gender and Sport Participation Among British Adolescents. *Sociology of Sport Journal*, v. 9, n. February 2017, p. 20–35, 1992.

CORRÊA, A. J. A Autonomia da vontade das Confederações esportivas no programa Bolsa-Atleta: análise da Legislação e suas relações. *Dissertação (Mestrado em Educação Física)*. Universidade Federal do Paraná, p. 145, 2016.

CORRÊA, A. J. *et al.* Financiamento Do Esporte Olímpico De Verão Brasileiro: Mapeamento Inicial Do Programa “Bolsa-Atleta” (2005-2011). *Pensar a Prática*, v. 17, n. 4, 2014. Disponível em: <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/fef/article/view/29057>>.

CORREIA, R. L. Uma análise da formulação e dos processos de implementação do Plano Brasil Medalhas 2016. *Dissertação (Mestrado em Educação Física) - UFRGS*, 2016.

COSTA, M. M. Esporte de alto rendimento: produção social da modernidade - o caso do vôlei de praia. *Sociedade e Estado*, v. 22, n. 1, p. 35–69, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922007000100003&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922007000100003&lng=pt&tlng=pt)>.

COUTINHO, P.; MESQUITA, I.; FONSECA, A. M. Talent development in sport: A critical review of pathways to expert performance. *International Journal of Sports Science & Coaching*, v. 11, n. 2, p. 279–293, 2016. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1747954116637499>>.

DAHLM, M.; GLAZER, A. A carrot and stick approach to agenda-setting. *Journal of Economic Behavior & Organization*, v. 116, p. 465–480, ago. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.jebo.2015.05.012>>.

DE BOSSCHER, V. *et al.* A Conceptual Framework for Analysing Sports Policy Factors Leading to International Sporting Success. *European Sport Management Quarterly*, v. 6, n. 2, p. 185–215, 2006. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/16184740600955087>>.

DE BOSSCHER, V. *et al.* *Successful elite sport policies : An international comparison of the Sports Policy factors Leading to International Sporting Success (SPLISS 2.0) in 15 nations*. Maidenhead: Meyer & Meyer Sport, 2015.

DEN BUTTER, F. A. G.; VAN DER TAK, C. M. Olympic medals as an indicator of social welfare. *Social Indicators Research*, v. 35, n. 1, p. 27–37, maio 1995. Disponível em: <<http://link.springer.com/10.1007/BF01079236>>.

DIAS, Y. R.; MORAES E SILVA, M.; FIGUERÔA, K. M.; SONODA NUNES, R. J.; *et al.* O Judô No Programa Governamental Bolsa-Atleta: a Distribuição Espacial Dos Bolsistas (2011-2013). *Pensar a Prática*, v. 19, n. 1, p. 118–129, 2016. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/fe/article/view/37897>>.

DIAS, Y. R.; MORAES E SILVA, M.; FIGUERÔA, K. M.; ROJO, J. R.; *et al.* O panorama do Judô no programa “ Bolsa-Atleta ”: uma análise entre os anos de 2011 a 2013. *Motrivivência*, p. 82–98, 2016.

DIEESE. *Salário mínimo nominal e necessário*. . São Paulo: [s.n.], 2019. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>.

DRAIBE, S. M. O Welfare State no brasil: Características e Perspectivas. *Caderno de pesquisa, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP*, v. 8, p. 57, 1993. Disponível em: <<https://drive.google.com/a/unicamp.br/file/d/0BxjAAIAI6AqWODFBc3FobHhsSTA/view?usp=sharing>>.

EKHOLM, D. *Sport as a Means of Responding to Social Problems : Rationales of Government, Welfare and Social Change*. 2016. Linköping University, Linköping, Sweden, 2016. Disponível em: <<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:liu:diva-130783>>.

ERICSSON, A. *The road to excellence : the acquisition of expert performance in the arts and sciences, sports, and games*. New York: Lawrence Erlbaum Associates Publishers,

1996.

ESPING-ANDERSEN, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.

FEHR, E.; GÄCHTER, S. Cooperation and Punishment in Public Goods Experiments. *American Economic Review*, v. 90, n. 4, p. 980–994, set. 2000. Disponível em: <<http://pubs.aeaweb.org/doi/10.1257/aer.90.4.980>>.

FEHR, E.; SCHMIDT, K. M. Adding a Stick to the Carrot? The Interaction of Bonuses and Fines. *American Economic Review*, v. 97, n. 2, p. 177–181, abr. 2007. Disponível em: <<http://pubs.aeaweb.org/doi/10.1257/aer.97.2.177>>.

FERRER-I-CARBONELL, A. Income and well-being: An empirical analysis of the comparison income effect. *Journal of Public Economics*, v. 89, n. 5–6, p. 997–1019, 2005.

FOLHA DE SÃO PAULO. Governo corta 87% do orçamento do Ministério do Esporte para 2018. *Governo corta 87% do orçamento do Ministério do Esporte para 2018*, 2017. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/esporte/2017/09/1919798-governo-corta-87-do-orcamento-do-ministerio-do-esporte-para-2018.shtml>>.

FORNELL, C.; LARCKER, D. F. Structural Equation Models with Unobservable Variables and Measurement Error: Algebra and Statistics. *Journal of Marketing Research*, v. 18, n. 3, p. 382–388, 28 ago. 1981. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/002224378101800313>>.

GALATTI, L. R. AFEs , Desenvolvimento Humano e Esporte de Alto Rendimento. n. October, p. 1–49, 2017.

GIMENEZ, D. M. A questão social e os limites do projeto liberal no Brasil. 2007. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000413344>>.

GLOBO ESPORTE. O fim do Ministério do Esporte. *Composição governamental declara fim da pasta*, 2018. Disponível em: <<https://sportv.globo.com/site/blogs/blog-do-coach/post/2018/10/31/o-fim-do-ministerio-do-esporte.ghtml>>.

GODOY, L. O Sistema Nacional de Esporte no Brasil: revelações e possíveis delineamentos. *Tese (Doutorado em Educação Física) - UFPR*, p. 165, 2013.

GOMES, C. L.; ISAYAMA, H. F. *O Direito social ao lazer no Brasil*. Campinas, SP: Editores Associados, 2015.

GONDIM, S. M. G. Grupos focais como técnica de investigação qualitativa: desafios metodológicos. *Paidéia*, v. 12, n. 24, p. 149–161, 2003.

GOODIN, R. E. Moral Atrophy in the Welfare-State. v. 26, n. 2, p. 63–78, 1993.

GRIX, J.; CARMICHAEL, F. Why do governments invest in elite sport? A polemic. *International Journal of Sport Policy*, v. 4, n. 1, p. 73–90, 2012.

GUIMARÃES, A. S. A bolsa-atleta eleva o desempenho de seus beneficiários? Análise do período 2005-2008. *Consultoria do Senado Federal: Centro de Estudos*, p. 42, 2009.

HAIR, J. F. *et al. Multivariate data analyses*. 7th. ed. New York: Prentice Hall, 2009.



HAZELKORN, E.; GIBSON, A. *Public goods and public policy : what is public good , and who and what decides ?* London: Centre for Global Higher Education, 2017.

HEDLUND, D. P. Creating value through membership and participation in sport fan consumption communities. *European Sport Management Quarterly*, v. 14, n. 1, p. 50–71, 17 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/16184742.2013.865775>>.

HEINEMANN, K. Sport and the welfare state in Europe1 This article is based on an intercultural comparative project on “Sport and Welfare Policies” including six European countries (Denmark, Germany, France, Great Britain, Italy and Spain), financed by the Club of Colog. *European Journal of Sport Science*, v. 5, n. 4, p. 181–188, dez. 2005. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17461390500344347>>.

HENRY, I. Athlete development, athlete rights and athlete welfare: A European Union perspective. *International Journal of the History of Sport*, v. 30, n. 4, p. 356–373, 2013.

HILBE, C.; SIGMUND, K. Incentives and opportunism: from the carrot to the stick. *Proceedings of the Royal Society B: Biological Sciences*, v. 277, n. 1693, p. 2427–2433, 22 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.royalsocietypublishing.org/doi/10.1098/rspb.2010.0065>>.

HOYE, R.; NICHOLSON, M.; HOULIHAN, B. *Sport and Policy: Issues and Analysis*. Oxford: Elsevier: Butterworth-Heinemann, 2010.

*Incentivo é fundamental para desenvolver o esporte*. . São Paulo: Folha de São Paulo. , 1984

INSTITUTO DE PESQUISA INTELIGÊNCIA ESPORTIVA. *Banco de Dados*. (F. M. Mezzadri, Org.). Curitiba, PR: IE-UFPR/Secretaria Nacional de Esportes de Alto Rendimento, 2019.

KELLY, S. *Quatro Bordas: O Presidente e o Esporte Universitário*. 2º Caderno. Rio de Janeiro: Jornal Correio da Manhã. , jul. 1961

KEYNES, J. M. *The general theory of employment, interest and money*. London: Macmillan and Co, 1936.

KLINE, R. B. *Principles and Practice of Structural Equation Modeling*. 3rd. ed. New York: KLINE, R. B. Principles and Practice of Structural Equation Modeling. 3rd. ed. [S.l: s.n.], 2011., 2011.

LAWSHE, C. H. A QUANTITATIVE APPROACH TO CONTENT VALIDITY. *Personnel Psychology*, v. 28, n. 4, p. 563–575, dez. 1975. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1744-6570.1975.tb01393.x>>.

LEAVY, P. *Research Design : Quantitative, Qualitative, Mixed Methods, Arts-Based, and Community-Based Participatory Research Approaches*. New York: The Guilford Press, 2017.

LEIBFRIED, S.; MAU, S. *Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2008. v. I.

LINDBECK, A. The Welfare State – Background , Achievements , Problems. n. 662, 2006.

LINHALES, M. A. A Trajetória política do Esporte no Brasil: interesses envolvidos,

setores excluídos. *Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais*, 1996.

LINHALES, M. A. São as políticas públicas para a educação física/esportes e lazer, efetivamente políticas sociais? *Motrivivência*, v. 0, n. 11, p. 71–82, 1998.

LUNARDI, A. A Função Social Do Direito Ao Lazer Nas Relações De Trabalho. *Dissertação (Mestrado em Direito) - UNIFIEO*, 2008.

LUNDQVIST, C.; SANDIN, F. Well-Being in Elite Sport: Dimensions of Hedonic and Eudaimonic Well-Being Among Elite Orienteers. *The Sport Psychologist*, v. 28, n. 3, p. 245–254, set. 2014. Disponível em: <<https://journals.humankinetics.com/view/journals/tsp/28/3/article-p245.xml>>.

MALINA, R. M. Early sport specialization: Roots, effectiveness, risks. *Current Sports Medicine Reports*, v. 9, n. 6, p. 364–371, 2010.

MARÔCO, J. *Análise de equações estruturais. Fundamentos teóricos, software e aplicações*. Pero Pinheiro: Report Number, 2010.

MARSHALL, T. H. *Citizenship and Social Class: and other essays*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1950.

MASLACH, C.; JACKSON, S. E. The measurement of experienced burnout. *Journal of Organizational Behavior*, v. 2, n. 2, p. 99–113, 1981.

MATIAS, WAGNER BARBOA. O Enigma olímpico : O controvertido percurso da agenda e políticas esportivas no governo Lula. p. 199, 2013.

MATIAS, WAGNER BARBOSA *et al.* A Lei de Incentivo Fiscal e o (Não) Direito ao Esporte no Brasil. *Movimento (ESEF/UFRGS)*, v. 21, n. 1, p. 95–110, 2015. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/index.php/Movimento/article/view/46419>>.

MENDES, A.; CODATO, A. The institutional configuration of sport policy in Brazil: organization, evolution and dilemmas. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 3, p. 563–593, 2015. Disponível em: <<http://ref.scielo.org/jnnsjm>>.

MEZZADRI, F. M. A estrutura esportiva no estado do paraná: da formação dos clubes esportivos às atuais políticas governamentais. *Tese (Doutorado em Educação Física) - Universidade Estadual de Campinas*, 2000.

MEZZADRI, F. M. *et al.* Sport Policies in Brazil. *International Journal of Sport Policy*, v. 7, n. 4, p. 655–666, 2015.

MEZZADRI, F. M.; SILVA, M. M. E.; FIGUERÔA, K. M. Desenvolvimento de um método para as pesquisas em políticas públicas de esporte no Brasil: uma abordagem de pesquisa mista. *Políticas Públicas e Esporte*, v. 27, n. 44, p. 15–31, 2014.

MOOSA, I. A.; SMITH, L. Economic Development Indicators as Determinants of Medal Winning at the Sydney Olympics: An Extreme Bounds Analysis. *Australian Economic Papers*, v. 43, n. 3, p. 288–301, set. 2004. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1467-8454.2004.00231.x>>.

MOREIRA, H.; CALEFFE, L. G. *Metodologia da Pesquisa para o Professor Pesquisador*. Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2006.

MUSGRAVE, R. A. *The Theory of Public Finance : a study in public economy*. [S.l.]:

TATA-McGRAW-HILL, 1959.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. *Public Finance in Theory and Practice*. 5th. ed. New York: McGraw-Hill, 1989.

NAGEL, S. S. EFFICIENCY, EFFECTIVENESS, AND EQUITY IN PUBLIC POLICY EVALUATION. *Review of Policy Research*, v. 6, n. 1, p. 99–120, ago. 1986. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1541-1338.1986.tb00651.x>>.

NZ INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH. *The government 's role in sport , fitness and leisure. Report to the Ministerial Taskforce on Sport, Fitness and Leisure*. Wellington: NZ INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH, 2000.

OFFE, C. Contradictions of the Welfare State. 1984. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/026101838200200505>>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada em 10 de dezembro de 1948*. . [S.l: s.n.]. , dez. 1948

PACEK, A.; RADCLIFF, B. Assessing the Welfare State: The Politics of Happiness. *Perspectives on Politics*, v. 6, n. 02, 9 jun. 2008. Disponível em: <[http://www.journals.cambridge.org/abstract\\_S1537592708080602](http://www.journals.cambridge.org/abstract_S1537592708080602)>.

PERES, L.; LOVISOLO, H. Formação Esportiva: Teoria E Visões Do Atleta De Elite No Brasil. *Journal of Physical Education*, v. 17, n. 2, p. 211–218, 2006.

PETRING, A. *Welfare State and Social Democracy*. Social dem ed. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2012.

PIGGIN, J.; JACKSON, S. J.; LEWIS, M. Telling the Truth in Public Policy: An Analysis of New Zealand Sport Policy Discourse. *Sociology of Sport Journal*, v. 26, n. 3, p. 462–482, set. 2009. Disponível em: <<http://journals.humankinetics.com/doi/10.1123/ssj.26.3.462>>.

PIRES, G. D. L. Breve introdução ao estudo dos processos de apropriação social do fenômeno esporte. *Revista de Educação Física/UEM*, v. 9, n. 1, p. 25–34, 1998.

RAEDEKE, T. D. Is athlete burnout more than just stress? A sport commitment perspective. *Journal of Sport and Exercise Psychology*, v. 19, n. 4, p. 396–417, 1997.

REIS, R. E. *et al.* DEZ ANOS DO PROGRAMA FEDERAL “BOLSA ATLETA”: uma descrição das modalidades paralímpicas (2005-2014). *Pensar en Movimiento: Revista de Ciencias del Ejercicio y la Salud*, v. 13, n. 2, p. 1–18, 2015. Disponível em: <<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/pem/article/view/20343>>.

REIS, R. E. Políticas públicas para o esporte paralímpico brasileiro. *Dissertação (Mestrado em Educação Física) - Universidade Federal do Paraná*, 2014.

RODRIGUES, M. B. *Programa Bolsa-Atleta e sua configuração no cenário esportivo brasileiro*. 2016. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016.

RONGLAN, L. T. Elite sport in Scandinavian welfare states: legitimacy under pressure? *International Journal of Sport Policy*, v. 7, n. 3, p. 345–363, 2015.

RYFF, C. D.; KEYES, C. L. M. The Structure of Psychological Well-Being Revisited. *Journal of Personality and Social Psychology*, v. 69, n. 4, p. 719–727, 1995.

- SABATIER, P. A. *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, 2007.
- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. The advocacy coalition framework. In: SABATIER, P. A. (Org.). *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press, 2007. p. 189–220.
- SAM, M. P. The public management of sport: Wicked problems, challenges and dilemmas. *Public Management Review*, v. 11, n. 4, p. 499–514, 2009.
- SANTOS, S. C. DOS; COSTA, L. P. DA; SILVA, C. H. V. DA. Rio 2016 e o Plano Brasil Medalhas: seremos uma potência olímpica? *PODIUM: Sport, Leisure and Tourism Review*, v. 1, n. 1, p. 66–87, 2012.
- SCHMIDT, M. G. *The Democratic Welfare State*. Acta 6 ed. Vatican: Pontifical Academy of Social Sciences, 2001.
- SILVA, I. S.; VELOSO, A. L.; KEATING, J. B. Focus group: Considerações teóricas e metodológicas. *Revista Lusofona de Educacao*, 2014.
- SILVA, M. O. S. Construindo uma proposta metodológica participativa para desenvolvimento da pesquisa avaliativa: uma contribuição da teoria crítica para a prática do Serviço Social\*. *Texto & Contexto*, v. 11, n. 2, p. 222–233, 2012.
- SILVA, P. DA T. N. São as políticas públicas efetivamente políticas "sociais"? *Motrivivência*, n. 12, 1999.
- SILVEIRA, J. Considerações sobre o Esporte e o Lazer : entre direitos sociais e projetos sociais. *Licere*, v. 16, n. 1, p. 1–22, 2013.
- SIMON, H. A.; CHASE, W. G. Skill in Chess. *American Scientist*, v. 61, n. August, p. 394–403, 1973.
- SPICKER, P. *The Welfare State: A General Theory*. [S.l: s.n.], 2000. v. 2000.
- SPOSATI, A. Mínimos Sociais e Seguridade Social: Uma revolução da consciência da cidadania. *Intervenção Social*, v. 17/18, 1997.
- STAMBULOVA, N. *et al.* ISSP Position Stand: career development and transitions of athletes. *International Journal of Sport and Exercise Psychology*, n. 7, p. 395–412, 2009.
- STAMBULOVA, N.; WYLLEMAN, P. Athletes ' career development and transitions. *Routledge Companion to Sport and Exercise Psychology: Global perspectives and fundamental concepts*. International Perspectives on Key Issues in Sport and Exercise Psychology. London: Routledge, 2014. p. 603–618.
- STAREPRAVO, F. A. *et al.* Esporte universitário brasileiro: uma leitura a partir de suas relações com o Estado. *Revista Brasileira de Ciências do Esporte (Impresso)*, v. 31, n. 3, p. 131–148, maio 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-32892010000300009&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32892010000300009&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)>.
- STAREPRAVO, F. A. Políticas Públicas de Esporte e Lazer no Brasil: aproximações, intersecções, rupturas e distanciamentos entre os subcampos político/burocrático e científico/acadêmico. *Tese (Doutorado em Educação Física) Universidade Federal do Paraná*, p. 422, 2011.
- STRETTON, H.; ORCHARD, L. *Public Goods, Public Enterprise, Public Choice*.

London: Palgrave Macmillan UK, 1994. Disponível em: <<http://link.springer.com/10.1007/978-1-349-23505-6>>.

SUCHMAN, M. C. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*, v. 20, n. 3, p. 571–610, 1 jul. 1995. Disponível em: <<http://80.64.63.173/research/finn-websites-reproduced-permission-copyright-owner-further-reproduction-prohibited-without-permission/>>.

TAYLOR, M. *The possibility of cooperation*. Revised Ed ed. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1987.

TEIXEIRA, M. R. *et al.* O PROGRAMA BOLSA ATLETA NO CONTEXTO ESPORTIVO NACIONAL. *Motrivivência*, p. 92–109, 2017.

TEIXEIRA, M. R.; MATIAS, W. B.; MASCARENHAS, F. O Financiamento Do Esporte Olímpico No Brasil: Uma Análise Do Ciclo De Londres (2009-2012). *Revista de Ciencias Sociales Ciencias Sociales*, n. 31, p. 86–110, 2013.

THOMAS, G. Making Sacrifices for the Game; a Case Study of Pre-Elite Athletes. *Dissertação (Gestão do Esporte) - Lincoln University*, 2017.

TOLEDO, R. M. As políticas públicas e o direito “social” ao esporte: uma análise a partir do Estado do Paraná (1995-2010). *Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná*, 2014.

TRUYENS, J.; DE BOSSCHER, V.; KNOP, P. DE. Are Performances at Young Age a Good Predictor of Later Success? The Development of a Youth Elite Sport Index. 2013, Heidelberg: Anais., 2013.

URRY, J. Time, Leisure and Social Identity. *Time & Society*, v. 3, n. 2, p. 131–149, 18 jun. 1994. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0961463X94003002001>>.

VAN PRAAG, B. M. S.; FRIJTERS, P. The measurement of welfare and well-being: The Leyden approach. *Well-being: The Foundations of Hedonic Psychology*. New York: Russel Sage Foundation, 1999. p. 1–44.

VEIT-WILSON, J. States of Welfare: A Conceptual Challenge. *Social Policy & Administration*, v. 34, n. 1, p. 1–25, mar. 2000. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9515.00175/full>>.

VER EECHE, W. *Ethical Dimensions of the Economy*. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2008. Disponível em: <<http://link.springer.com/10.1007/978-3-540-77111-1>>. (Studies in Economics Ethics and Philosophy).

WATT, R. *Handbook on the Economics of Sport*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2006. Disponível em: <<http://www.elgaronline.com/view/9781849808521.xml>>.

WILLENZ, E. Why Europe Needs the Welfare State. *Foreign Policy*, n. 63, 1986.

YOSHIDA, M.; JAMES, J. D.; CRONIN, J. J. Value creation: assessing the relationships between quality, consumption value and behavioural intentions at sporting events. *International Journal of Sports Marketing and Sponsorship*, v. 14, n. 2, p. 51–73, jan. 2013. Disponível em: <<https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IJSMS-14-02-2013-B005/full/html>>.

ZAICHKOWSKY, J. L. Measuring the Involvement Construct. *Journal of Consumer*

*Research*, v. 12, n. 3, p. 341, dez. 1985. Disponível em:  
<<https://academic.oup.com/jcr/article-lookup/doi/10.1086/208520>>.

## **APÊNDICES**

### **APÊNDICE 1 – Roteiro de entrevista – Grupos focais**

#### **Acompanhamento e avaliação do desempenho do atleta**

- Como é percebida a existência de métodos de controle e fiscalização para afirmar se houve, de fato, melhoria de desempenho técnico dos atletas beneficiados? É possível prever garantias de que o atleta continuará competindo em alto nível?
- Acerca da garantia de que a competição indicada pela instituição que administra a modalidade tenha apresentado índice técnico satisfatório. Como essa indicação é percebida?

#### **Regras e Critérios de Concessão**

- (Indicação de atletas pelas entidades administradoras da modalidade) – Atletas que atendiam aos requisitos de recebimento do Bolsa Pódio não obtiveram indicação da Confederação responsável, nem sequer foram informados sobre os critérios utilizados para a indicação. Como isso é percebido? Isso ocorre?
- (Oportunidade de recebimento do benefício) – Apenas um período de inscrição para atletas que respondem aos critérios do Bolsa Pódio. Isso impede que os atletas que obtiveram os índices imediatamente após o prazo de inscrição possam ser beneficiados pelo programa?
- A possibilidade de acumular o recebimento da Bolsa-Atleta com outros patrocínios pessoais, embora tenha possibilitado a ampliação de suas fontes de recursos, pode causar efeitos reversos no desenvolvimento esportivo de outros atletas. As fontes de recursos do Governo são escassas, e beneficiar atletas que possuem altos salários pode impedir que atletas com maiores carências financeiras sejam alcançados pelo programa.
- Como previsto pela legislação, a concessão do benefício está condicionada a resultados anteriormente alcançados. Esse critério pode impedir que atletas de elevado potencial esportivo, mas com poucas condições financeiras sejam beneficiados? Isso reduz a possibilidade de proporcionar oportunidades de desenvolvimento técnico a esses atletas, bem como pode favorecer o abandono do esporte, justificado pela busca por oportunidades no mercado de trabalho?

#### **Operacionalização, Estrutura e Organização administrativa do Programa**

- O tempo de espera, entre a data de inscrição e a data do primeiro pagamento do benefício é extenso? Em 2011 o tempo médio de espera para o recebimento era de 417 dias. Em 2015 esse prazo foi reduzido para 180 dias.
- Valores do benefício ficaram estagnados com o passar do tempo, e podem ser considerados desatualizados. Como isso afeta o atleta?
- Sobre a capacidade de o Programa acompanhar o desempenho e a integridade física dos atletas beneficiados. Existem evidências de falhas no controle dos atletas beneficiados, que levaram o

Governo a excluir atletas flagrados em exame antidoping, mas que já haviam recebido o benefício por um período de tempo.

### **Foco e direcionamento do benefício**

- O foco do Bolsa-Atleta são, prioritariamente, os atletas de alto rendimento. O maior percentual de bolsa está na categoria Nacional. De acordo com o TCU percentual de bolsas nas categorias de alto rendimento (Internacional e Olímpica/Paralímpica) apresenta tendência de diminuição.
- Embora considerado um passo importante para o desenvolvimento esportivo do país, o Programa Bolsa-Atleta é direcionado somente para os atletas de alto rendimento ou que já obtiveram resultados esportivos em competição de nível nacional. Não prevê o beneficiamento de atletas em programas (e fase) de detecção e iniciação ao rendimento, bem como não é clara a existência de programas federais com essa finalidade. Isso pode fragilizar o processo de continuidade e a perenidade do programa?
- O número percentual de atletas das categorias iniciais beneficiados pelo programa não corresponde a 10%. A idade estipulada pela legislação pode ser um dos impeditivos de ampliação do benefício?



## **APÊNDICE 2 – Questionário aos atletas beneficiados pelo Programa Bolsa-Atleta**

### **Etapa de Identificação:**

1. Você aceita participar desse estudo?
2. Sexo:
3. E-mail:
4. Data de nascimento:
5. Você possui alguma deficiência?
6. Se sim. Qual deficiência?
7. Você é atleta de qual esporte?
8. Seu esporte é:
9. Qual ou quais destas bolsas você já recebeu - ou recebe?
10. Em que ano você recebeu sua primeira bolsa?
11. Qual foi sua categoria de bolsa quando recebeu pela primeira bolsa?
12. O último ano em que você recebeu a bolsa foi em:
13. Sua última bolsa é ou foi:

### **Etapa de coleta de dados – Questionário em Escala Likert:**

#### **Foco e direcionamento do benefício**

1. O volume de recursos financeiros investidos nos atletas das categorias iniciais de formação é correto
2. O número de bolsas direcionadas aos atletas de alto rendimento (elite) pelo PBA é adequado.
3. Eu acredito que os valores de todas as categorias de bolsas são adequados e suficientes para que eu me dedique exclusivamente ou prioritariamente aos treinos e competições

#### **Regras e Critérios de Concessão**

1. Eu concordo com os critérios para concorrer e/ou renovar a bolsa
2. As regras e os critérios de concessão do PBA são claros
3. Eu concordo com as competições escolhidas e indicadas pela entidade de administração do meu esporte, e que servem como critério de concessão das bolsas

#### **Operacionalização, Estrutura e Organização administrativa**

1. O meu desempenho esportivo melhorará se o programa for eficaz na sua operacionalização e nos prazos de pagamento
2. A estrutura do programa (as categorias existentes) incentiva os atletas a competirem em alto rendimento no futuro
3. Eu acredito que a estrutura e o número de pessoas atuando na administração e operacionalização do PBA é importante e que atualmente isso funciona de maneira adequada

#### **Acompanhamento e avaliação do Programa**

1. Eu acredito que o PBA deve avaliar o desempenho dos atletas que recebem bolsa
2. Eu acredito que o PBA possui um sistema que controla e fiscaliza de maneira eficaz o desempenho dos atletas bolsistas

3. Eu acredito que o PBA possui critério claros de como acompanhar e avaliar o desempenho dos atletas bolsistas

### **Valor Utilitário do Programa**

1. O PBA ajudou a melhorar MINHA performance esportiva
2. Eu acredito que o PBA ajuda a melhorar o esporte no Brasil
3. Sinto que o PBA permitiu aos atletas brasileiros uma enorme valorização do desempenho no campo esportivo

### ***Welfare State***

1. O PBA permitiu melhorar minha renda mensal
2. O PBA permitiu melhorar ou ampliar o acesso à educação, meu e/ou de minha família
3. O PBA permitiu melhorar minhas condições de moradia
4. O PBA permitiu melhorar ou ampliar o acesso à saúde, minha e/ou de minha família
5. O PBA permitiu melhorar ou ampliar o acesso ao lazer, meu e/ou de minha família
6. Eu acredito que o PBA melhorou a minha qualidade de vida